



Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social
Presidencia de la Nación



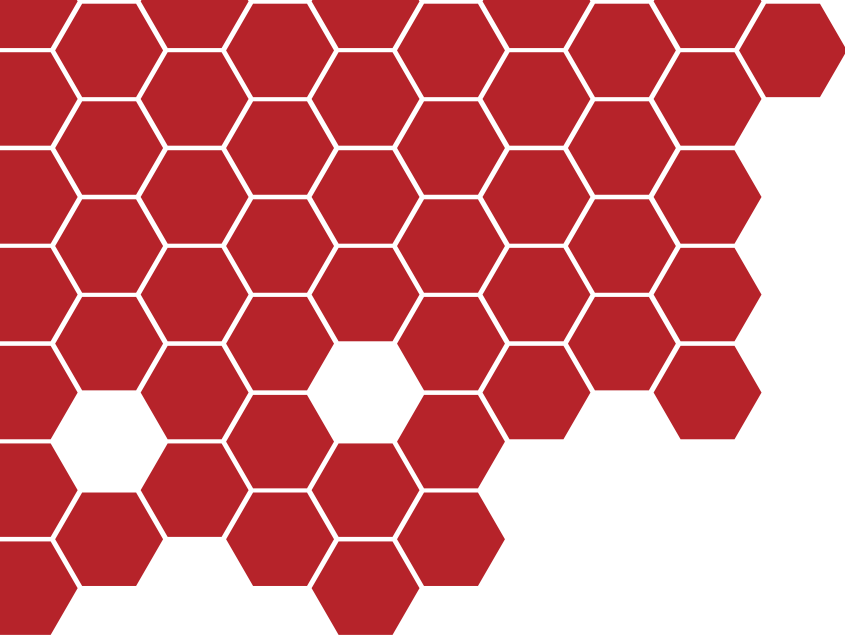
Organización Internacional del Trabajo

MACROECONOMÍA, EMPLEO E INGRESOS

DEBATES Y POLÍTICAS EN ARGENTINA FRENTE
A LA CRISIS INTERNACIONAL 2008-2009

MACROECONOMÍA, EMPLEO E INGRESOS

**DEBATES Y POLÍTICAS EN ARGENTINA FRENTE
A LA CRISIS INTERNACIONAL 2008-2009**



MACROECONOMÍA, EMPLEO E INGRESOS

**DEBATES Y POLÍTICAS EN ARGENTINA FRENTE
A LA CRISIS INTERNACIONAL 2008-2009**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor

y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Oficina de País de la OIT para la Argentina,
Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009 / Argentina,
Oficina de País de la OIT para la Argentina, 352 pp., il.: gráficos, tablas.

Crisis económica / Macroeconomía / Empleo / Política laboral / Política económica / Mercado de trabajo / Relaciones laborales / Negociación colectiva / Industria metalmeccánica / Condiciones sociales / Condiciones de empleo / Argentina
03.04.3

ISBN: 978-92-2-326093-4 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-326094-1 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o

procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@oit.org.ar

Visite nuestros sitios en la red: www.oit.org.ar o www.ilo.org.pe/publ

Impreso en Argentina

Edición: Cecilia Pozzo

Diseño gráfico: Ingrid Recchia

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, comprendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Las opiniones de los autores expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la OIT ni del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

PRÓLOGO

La crisis internacional que tuvo su epicentro en los países desarrollados en 2008 y luego se extendió rápidamente por el resto de los países del mundo ha tenido fuertes efectos en la economía mundial pero sobre todo en el empleo y los ingresos de una parte importante de los habitantes del mundo. Asimismo, todavía no es posible tener una real dimensión de las transformaciones que esta crisis producirá en los modelos económicos, sociales, políticos, así como en el “clima de ideas” que ha dominado el desarrollo mundial desde hace ya más de tres lustros.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene realizando importantes aportes en estudios sobre el rol que tienen las políticas nacionales en el desempeño económico y social de los países en un contexto de globalización, dando cuenta de las tensiones y oportunidades que este proceso trae aparejado. Uno de estos aportes fue el trabajo realizado junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cuyos resultados fueron recogidos en el estudio “Impacto social de la globalización en la Argentina”, el cual analizaba las distintas configuraciones macroeconómicas, laborales y sociales bajo las que Argentina se insertó en los flujos de comercio y financieros internacionales. El estudio, terminado cuando se iniciaba la crisis económica internacional de 2008/2009, mostró el papel crucial que tuvo el desarrollo de márgenes de autonomía de los Estados para responder a los procesos de globalización. Cabe destacar que este fue precisamente uno de los aspectos centrales del Pacto Mundial para el Empleo, acuerdo tripartito emanado de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2009, que busca dar respuesta a las repercusiones de la crisis global.

El interés del nuevo esfuerzo conjunto que da origen a esta publicación radica en el análisis de qué tipo de estrategias nacionales se han implementado para hacer frente a una crisis internacional de semejante magnitud y en qué medida estas contribuyeron a amortiguar sus efectos. Como ha sido reconocido, algunos países de América Latina y varios países emergentes han aplicado políticas y obtenido resultados bien distintos de los países desarrollados. En Argentina, sobre la base del modelo de crecimiento construido desde el año 2003, se puso en marcha una serie de políticas que siguen poniendo al trabajo, en especial al trabajo decente, como el factor central que permite lograr crecimiento económico con inclusión social.

En efecto, las políticas macroeconómicas, sectoriales, comerciales, laborales y de protección social aplicadas para hacer frente a la crisis han permitido amortiguar sus efectos preservando la mayor cantidad de puestos de trabajo y los ingresos de las familias. Asimismo se ha logrado una recuperación muy rápida del

nivel de actividad económica pero también de los niveles de empleo y un importante crecimiento del salario real y de los ingresos. A diferencia de otras experiencias de la historia económica y social argentina, la estrategia buscó mantener y reforzar el mercado interno en lugar de recurrir a las “tradicionales” recetas de ajuste, normalmente prescritas desde la ortodoxia económica y que actualmente varios países en desarrollo están practicando. Así, esta publicación busca justamente dar cuenta en detalle de este proceso como también de los resultados obtenidos.

Nos parece crucial advertir sobre una dificultad que finalmente tuvo este emprendimiento. En el momento de inicio de las investigaciones que integran este libro, las economías de la gran mayoría de los países del mundo estaban atravesando lo que se pensó sería la recuperación de la crisis de 2008/2009. Este volumen, de hecho, iba a titularse *Más allá de la crisis global. Enfoques, alternativas de política e impactos sobre el empleo y los ingresos*, y originalmente proponía analizar no solo el impacto de la crisis global y las políticas implementadas en lo económico, laboral y social, sino también la fase prevista de recuperación. Sin embargo, como resultado de políticas aplicadas de las cuales damos cuenta en el primer capítulo, durante el transcurso de 2011 la situación económica y laboral de algunos países desarrollados, en especial de aquellos pertenecientes a la Unión Europea, comenzó a deteriorarse significativamente.

A comienzos de 2012, momento de la edición final de este libro, las perspectivas son marcadamente pesimistas entre académicos, líderes de organismos internacionales, responsables de políticas públicas y la sociedad en su conjunto. Los organismos internacionales prevén una desaceleración importante de la gran mayoría de las economías del mundo, en especial de las desarrolladas, con fuertes impactos en los empleos y los ingresos. A partir de estas perspectivas, el libro que aquí prologamos constituye un esfuerzo de análisis de la experiencia de la economía argentina durante la etapa de la crisis de 2008/2009, que contribuye a delinear algunos aprendizajes sobre la configuración de política ya aplicada, a la luz de un posible recrudescimiento de la situación internacional.

Por último, queremos agradecer a quienes han participado de los seminarios de discusión interna que enriquecieron los aportes de este libro y especialmente a quienes con su contribución permitieron conformar esta publicación.

Marcelo Castro Fox
Director
Oficina de País de la OIT para la Argentina

Carlos A. Tomada
Ministro de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social

ÍNDICE

Introducción

Marta Novick, Fabio Bertranou y Soledad Villafañe **9**

Parte I. Macroeconomía y empleo **25**

Capítulo 1. Modelos emergentes después de la crisis internacional.
La reconfiguración del capitalismo mundial

Ricardo Aronskind **27**

Capítulo 2. El modelo económico ante la crisis internacional:
sostenimiento de las condiciones laborales y sociales en Argentina

Federico Pastrana, Fernando Toledo y Soledad Villafañe **63**

Capítulo 3. Análisis comparado de las experiencias de Argentina y Brasil
durante la crisis internacional

Federico Pastrana, Fernando Toledo y Soledad Villafañe **109**

Capítulo 4. Comercio y empleo durante la crisis internacional:
la dinámica de las exportadoras industriales

Anahí Amar y Lucía Tumini **157**

Capítulo 5. Dinámica del empleo formal en contextos de crisis

Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela y Diego Schleser **187**

Capítulo 6. El impacto de las políticas laborales contracíclicas
sobre el empleo asalariado registrado

Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela y Diego Schleser **217**

Capítulo 7. Negociación colectiva y recuperación económica en Argentina

Héctor Palomino y David Trajtemberg **259**

Parte II. Impacto sectorial: industria metalmecánica **285**

Capítulo 8. La industria metalmecánica frente a la crisis internacional.

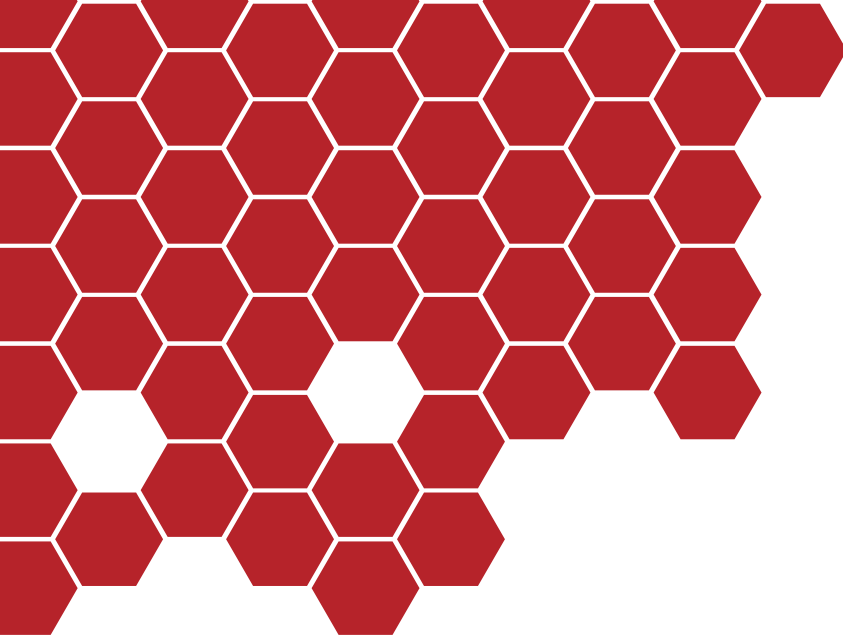
Impacto y medidas

Nicolás Bonofiglio y Héctor Morhorlang **287**

Capítulo 9. Determinantes de la dinámica del empleo en el sector metalmecánico
durante la crisis global. Influencia de las capacidades tecno-organizacionales
y de conectividad de las firmas

Florencia Barletta, Victoria Castillo y Gabriel Yoguel **329**

Sobre los autores **361**



INTRODUCCIÓN*

La crisis internacional que tuvo su detonante en el mercado de hipotecas inmobiliarias en los EE.UU. rápidamente extendió su alcance al sistema financiero global y luego derivó en una crisis global del empleo a medida que las restricciones crediticias afectaron a la economía real y los flujos de comercio internacional colapsaban. Este proceso generalizado dio lugar a la crisis económica más importante desde 1929.

Una vez superada para Argentina lo que ahora aparece como una primera etapa de la crisis mundial, es decir, la de 2008/2009, se abre un conjunto de interrogantes que se intenta abordar desde este libro, a partir de una serie de capítulos realizados por diferentes autores. Por un lado, están los interrogantes referidos a los orígenes de la crisis internacional. En tal sentido, se presenta un diagnóstico parcialmente compartido respecto de los principales elementos que detonaron la crisis y de las situaciones estructurales de desequilibrio que, a nivel internacional, facilitaron la profundidad y severidad de su impacto. Por ejemplo, la creciente desigualdad e inequidad sobre cómo se han distribuido los frutos del crecimiento durante las últimas décadas y la falta de una adecuada gobernanza del sistema financiero global se encuentran en el centro del debate respecto de las causas de la crisis. Esto ya había sido advertido en 2004 por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, quien reconocía el gran potencial positivo de la globalización pero, a la vez, advertía sobre los desequilibrios que ella genera, tanto entre los países como en el interior de cada uno de ellos.

Por otro lado, existe un menor consenso acerca de las estrategias y políticas para dar respuesta a las consecuencias de la crisis. De hecho, la variedad de enfoques y las dificultades para el logro de consensos entre los países y las regiones en los foros internacionales pone de manifiesto estas restricciones. En dicho contexto, es importante analizar e ir documentando las respuestas que ha podido efectivizar Argentina, considerando las circunstancias del entorno mundial y regional, particularmente con los países y mercados con que desarrolla mayor interacción económica y financiera.

* Marta Novick, Fabio Bertranou y Soledad Villafañe.

Agradecemos a Luis Casanova (OIT en Argentina) por su valiosa contribución al desarrollo de algunos de los capítulos de este libro. Asimismo, reconocemos especialmente a David Howell (The New School) por su participación y comentarios durante uno de los talleres del proyecto realizados para la elaboración del libro.

Tanto las opiniones y el consecuente debate sobre las causas de la crisis como también las posibles medidas de respuesta para establecer un nuevo o mejor sistema de relaciones económicas internacionales pone de manifiesto un ejercicio que se ubica más allá de la reflexión académica. En este nuevo contexto toman especial relevancia los grados de libertad con que cuentan los Estados nacionales para dar respuestas apropiadas y efectivas a la crisis. Es por ello que este libro no solo busca relevar las respuestas de políticas y avanzar en sus efectos, sino también abordar aspectos conceptuales y prácticos de los paradigmas de desarrollo actualmente vigentes. De esta forma, se busca dar continuidad y profundizar los elementos aportados inicialmente en el Informe Nacional sobre los Impactos Sociales de la Globalización en Argentina, completado en 2009, justamente el año en que el efecto de la crisis sobre la economía y los mercados laborales fue más elocuente. Este Informe había abordado diversos aspectos de la globalización relevantes para Argentina desde una perspectiva multidimensional, entre ellos: el rol de los organismos de comercio internacional y sus efectos sobre los aspectos sociales; las alternativas de política en Argentina como formas diferenciales de enfocar los desafíos que plantea la globalización; el análisis de la innovación en tanto nuevo factor competitivo en los mercados; el perfil del comercio exterior argentino con algunos de los nuevos países que han alcanzado mayor protagonismo en el intercambio internacional de bienes y servicios; y la problemática de los recursos naturales a partir del auge de los productos alimenticios básicos y sus impactos económicos, sociales y ambientales, en un país como Argentina, que es un gran exportador de alimentos.

De esta manera, este texto introductorio contiene un doble propósito. A continuación se busca, en primer lugar, aportar en forma resumida los elementos de debate sobre las causas y estrategias de respuesta a la crisis que han surgido durante la más reciente discusión. Esto permite contextualizar y poner en perspectiva los aportes realizados en los demás capítulos del libro. Luego, en segundo lugar, se presenta un resumen del contenido de las distintas contribuciones, que abarcan numerosas dimensiones de las políticas públicas desarrolladas en los últimos años en Argentina, sean estas de carácter general como también aquellas políticas específicas y sectoriales con vínculos y efectos significativos sobre el empleo. Por otra parte, se brinda especial énfasis sobre las políticas implementadas para dar respuesta a la crisis y cuáles han sido sus impactos más inmediatos.

◆ 1. CRISIS INTERNACIONAL: CONSENSOS Y DISENSOS

La severidad de la crisis internacional ha generado como correlato una abundante literatura tanto sobre sus causas como acerca de la importancia relativa de cada una de ellas. Una primera hipótesis es la planteada por Reinert (2009), quien parte del argumento propuesto por Minsky como “estabilidad desestabilizante”. Así, esta idea se refiere a que largos períodos de estabilidad permiten mayores facilidades crediticias y una posible subestimación del riesgo, lo que puede dar lugar a crisis financieras como la de 2008/2009.

Como correlato, sucedería algo semejante en la teoría económica, es decir que períodos largos de progreso económico han llevado en cierta forma a la adopción de “teorías abstractas e irrelevantes”. En esta categoría se coloca la preeminencia de un pensamiento fuertemente centrado en las virtudes de las fuerzas del mercado, distanciado de los procesos que dominan la economía real.

Asimismo, Islam y Verik (OIT, 2011) también señalan que, en el período 2002-2007 de alto crecimiento económico, una importante disponibilidad de recursos financieros que estimuló un *boom* de consumo en los países desarrollados y de inversión en países como India y China dio lugar a un “robusto” optimismo, a una subestimación de los riesgos y a cierta complacencia colectiva entre los *policymakers*, académicos y agencias multilaterales, lo que terminó por derrumbarse cuando la recesión alcanzó a la economía de los Estados Unidos.

También es relevante destacar algunas reflexiones de Stiglitz (2009), para quien la crisis puso en duda algunos de los principios económicos neoclásicos más consolidados. Entre ellos, que los mercados sin trabas ni reglamentaciones pueden ajustarse automáticamente. En tal sentido, se agrega que los mercados no solo no se regulan solos sino que el papel del Estado es decisivo para su adecuado funcionamiento. Particularmente en lo referido a los determinantes de la crisis se destaca que la forma en que se gestionó la globalización permitió que, en cierta forma, se pudieran exportar las hipotecas tóxicas de los EE.UU. hacia los mercados financieros internacionales, de ahí que existe la necesidad de una institucionalidad global que promueva un “estímulo mundial” al crecimiento. En otras palabras, aboga por el desarrollo de “multiplicadores mundiales”.

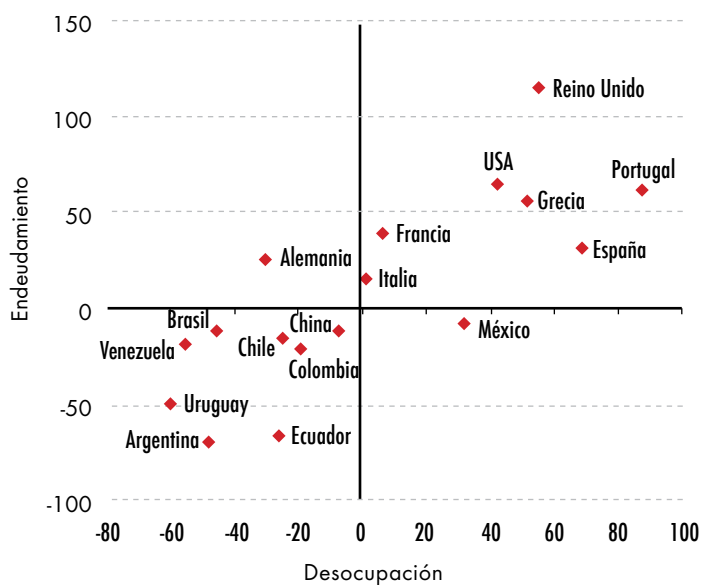
Como ahora es reconocido por diversos investigadores y documentos de organismos internacionales,¹ las propias características del modelo de acumulación dominante desde fines de los años setenta, centrado en un desarrollo desmedido del sector financiero y enmarcado en un proceso de liberalización y desregulación de los mercados, ha tenido su correlato en un importante estancamiento del empleo, del salario real y, por lo tanto, de la participación del salario en los ingresos de la economía, así como un aumento sostenido y generalizado de la desigualdad. Esta ha sido una de las causas centrales de la crisis que termina estallando en setiembre de 2008, teniendo en cuenta que la única manera de mantener el crecimiento del consumo fue mediante un endeudamiento excesivo de los hogares. Gaudié (2011) también plantea el origen de la crisis en la emergencia de estos desequilibrios, a los que denomina como “internos”, en conjunción con otra serie de desequilibrios externos (en especial dentro de la Unión Europea) relacionados con los déficits públicos y comerciales.

Es evidente que la crisis pone en evidencia un conjunto de contradicciones y debilidades del modelo económico y social que prevalecía hasta ese momento. No obstante, cabe interrogarse hasta qué punto estos diagnósticos y discusiones terminan alcanzando a los actores más relevantes del escenario político

1. Entre otros: Naciones Unidas, 2009; Fitoussi y Stiglitz, 2009; OIT, 2009; Houston, 2010; Heritier y Maurice, 2010.

internacional. Este punto es abordado en el capítulo 1 de este libro, donde se describen en forma amplia las primeras reacciones de los líderes políticos, que consistieron en desarrollar importantes paquetes de estímulo para evitar el colapso del sistema financiero, primero, y de la economía real, en segundo nivel. Sin embargo, una vez que las economías comenzaron tibiamente a recuperarse, se observa un resurgimiento de diagnósticos y prescripciones de política que propugnan hacer frente a los problemas de los desequilibrios fiscales, en especial de los países europeos, con mayor ajuste de las cuentas fiscales y la consecuente contracción de la economía. No obstante, los niveles de endeudamiento han seguido creciendo en forma sostenida en los últimos años.

GRÁFICO. ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y DESOCUPACIÓN. VARIACIÓN 2003-2011



Fuente: FMI, 2011.

Simultáneamente, se observa una relación positiva entre el aumento del endeudamiento y la variación de uno de los más importantes indicadores del mercado de trabajo (la tasa de desocupación),² lo que hace prever la dificultad para revertir los resultados de la economía real con el tipo de medidas que se están implementando o proponiendo actualmente, bajo el argumento de realizar una “consolidación fiscal”: reducción de la participación del Estado, políticas de déficit cero, ajuste salarial, flexibilización de las condiciones laborales, entre otras ya largamente implementadas en América Latina frente a las crisis de los años ochenta y particularmente en la década de los noventa. El salario, por ende, también se está viendo

2. En efecto, el nivel de la tasa de desocupación resulta alarmante en algunos países: España, 22,9 %; Grecia, 18,8%; Irlanda, 14,6%.

fuertemente afectado, no solo por la comprobada relación inversa entre tasa de desempleo y salario,³ sino también por las propias políticas que se están aplicando. Esto parecería que refuerza, más que revierte, los problemas que subyacían a las economías avanzadas antes de que estallara la crisis de 2008/2009.

Otro interrogante para formular consiste en si el principal desafío de las economías debe centrarse en la reducción de la deuda pública y de los déficits fiscales. Como ha señalado Jayati Ghosh (2011), uno de los errores centrales en las respuestas de política que se han diseñado en los últimos meses es la creencia de que los crecientes desequilibrios financieros de los países han sido la causa y no parte de la consecuencia de la crisis de 2008. Los ajustes fiscales que derivan en un menor crecimiento de la economía y, por lo tanto, en menores ingresos fiscales, harán la recuperación económica más difícil, además de que resultarán poco efectivos para lograr que los mismos indicadores fiscales mejoren. En este sentido, se crea un círculo de contracción que se refuerza a sí mismo, como puede observarse en algunos países de la Eurozona.

Ghosh (2011) también vuelve a destacar el hecho de cómo la carencia de apropiadas regulaciones financieras –y de los mercados en general– tiene efectos en alentar la especulación financiera. Las respuestas de política a la crisis no han incorporado cambios sustantivos en ello, lo que está inhibiendo que la recuperación de la economía mundial sea sustentable. Los últimos acontecimientos mundiales nuevamente ponen en evidencia la fuerza del poder financiero sobre la autonomía de algunos Estados nacionales para aplicar políticas que se distancien de las recomendadas por la ortodoxia económica.

Es el mercado de trabajo el espacio donde probablemente se exprese la mejor representación de las consecuencias de la crisis y la limitada capacidad que han tenido las respuestas de política para reducir sus efectos sobre el empleo y los salarios. El aumento en la tasa de desempleo que refleja el gráfico en los países desarrollados da cuenta de esta observación. Así es como resulta fundamental trascender la visión que continúa poniendo a las instituciones del trabajo como las únicas relevantes para comprender los ajustes en el mercado de trabajo. Por el contrario, es necesario incluir en el análisis el conjunto de instituciones que integra las relaciones laborales (tomando en cuenta no solo la negociación colectiva sino también, por ejemplo, el comportamiento de los sindicatos) y el rol del Estado en la política macroeconómica, industrial, comercial y de protección social (Gautié, 2011; Freeman, 2005; Frenkel y Ros, 2004). El desempeño en general de América Latina en los años 2000 y, en particular, de algunos países de Sudamérica muestra cómo una mirada más amplia sobre al menos tres conjuntos de políticas y áreas de desempeño de las políticas públicas, como son la macroeconomía y la generación de empleo, las instituciones laborales y la protección social, explican caídas en la pobreza e importantes mejoras en los indicadores de desigualdad de ingresos (Bertranou y Maurizio, 2011).

3. Tal como lo señala la literatura, las mayores tasas de desempleo van acompañadas con un menor poder de negociación de los trabajadores frente a las empresas, lo cual se corresponde con una menor capacidad de lograr aumentos de los salarios (o evitar caídas de los salarios reales). Esta relación entre desempleo y salarios reales se ha confirmado en varios países y en distintos períodos de tiempo y fue bautizada como “Curva de salarios” (Blanchflower y Oswald, 1994).

La importancia que tiene el modelo institucional en su conjunto para determinar el desempeño del mercado de trabajo, en términos cuantitativos y cualitativos, que se enmarca en las escuelas institucionalistas (Hall y Soskice 2001; Hall, 2007; Amable, 2007; Howell, 2011), adquiere preeminencia a la luz de los resultados del modelo de crecimiento que colapsa en 2008 y, en especial, cuando se analiza la adopción de leyes que flexibilizan la protección de los trabajadores, como en el reciente caso de España a principios de 2012.⁴ Desde esta visión, alternativa a la ortodoxa, la complementariedad institucional y política entre los sistemas de relaciones laborales, los programas de asistencia social del Estado, las estrategias de las empresas, la política macroeconómica, el empleo público y la política regulatoria resultan cruciales para conformar modelos o “variedades de capitalismo” que se traducen en mejores desempeños del mercado de trabajo (Amable, 2007). Los estudios muestran que modelos institucionales coherentes basados en un alto consenso social y político han producido bajo desempleo en mercados de trabajo que se caracterizan por baja desigualdad salarial, elevados ingresos y generosos Estados de Bienestar (Howell, 2011).⁵

En lo que se refiere al papel que han jugado los organismos y los foros internacionales frente a la crisis y sus efectos sobre el mercado de trabajo pueden destacarse dos ámbitos relevantes. El primero de ellos es la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo, y el segundo espacio lo ha constituido el G-20. Frente al impacto a escala global que la crisis ha desatado sobre la economía, el mercado de trabajo y algunos indicadores sociales, y ante la necesidad de dar respuestas de política centradas en el empleo y en la protección social, la OIT alcanzó en junio de 2009 un acuerdo, entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, denominado Pacto Mundial para el Empleo (PME). Esta iniciativa presenta un conjunto de acciones basadas en el trabajo decente, cuyas opciones de política tienen por objetivos: acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo, respaldando a las empresas; establecer sistemas de protección social y protección de las personas; fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo y promover un desarrollo medioambientalmente sostenible, con la creación de empleos verdes; y fortalecer el diálogo social.

Estos cuatro objetivos estratégicos del Pacto se consideran no solo como una medida eficaz de respuesta a la crisis y de recuperación, sino también como un nuevo marco para el desarrollo económico y social, caracterizado por un crecimiento equitativo, basado en el empleo e impulsado por los ingresos. Debe destacarse que esta iniciativa también fue adoptada por el Sistema de las Naciones Unidas a través de la Junta de Jefes de Agencias de la ONU, conjuntamente con otras ocho iniciativas.⁶

4. Entre los puntos más salientes de la Ley de Flexibilización Laboral española (2012) se encuentran: la reducción de los costos de despidos (se rebaja la indemnización; se facilita el “despido por causas económicas” que presenta el menor costo entre los costos de despido; se extiende el período de prueba); se habilita para que el empresario realice una reducción unilateral de los salarios y jornada laboral sin más que 15 días de previo aviso al trabajador; la eliminación de la obligación de obtener un permiso de Gobierno (expedientes de regulación del empleo) para realizar despidos colectivos; y un debilitamiento muy importante del papel de la negociación colectiva (se limita la “ultraactividad” de los convenios, se le da prioridad al convenio de empresa por sobre el sectorial y se permite el “descuelgue” del convenio a empresas en dificultades).

5. Algunos ejemplos son Austria y Noruega, la República Federal de Alemania (antes de la unificación), Suecia (con excepción de la década de los noventa), y los Países Bajos y Dinamarca (desde finales de los años ochenta).

6. Los representantes de Argentina en la Conferencia Internacional del Trabajo tuvieron un papel activo en promover el

El otro ámbito importante para destacar, aunque no se encuentre especializado exclusivamente en las dimensiones del mundo del trabajo, ha sido el G-20. El tratamiento desigual al que ha estado sujeto el tema del empleo durante las sucesivas reuniones del Grupo deja de manifiesto las diferencias conceptuales respecto de los enfoques para tratar las consecuencias de la crisis y el desarrollo de políticas para la recuperación, que han llevado los países integrantes. En primer lugar, es importante destacar que la problemática del empleo en el G-20 es relativamente reciente, ya que solo a partir del estallido de la crisis financiera en 2008, este foro comienza a preocuparse por sus consecuencias sobre la generación de empleo, por su sostenimiento en el tiempo y sobre la desocupación que, en los países más desarrollados, se manifiesta como desempleo de larga duración. La convocatoria a la Segunda Cumbre de Líderes del G-20, en Londres, en abril de 2009, fue precedida por una primera conferencia destinada a tratar los temas de empleo, la London Jobs Conference, en la que el Ministerio de Trabajo argentino participó activamente, reivindicando la política de empleo como estrategia de inclusión social, a la vez que señaló los desafíos prioritarios y los medios adecuados para lograr revertir la crisis del empleo. En ese momento, tanto Argentina, como Brasil y México coincidieron en proponer la necesidad de colocar al empleo en el centro de las políticas públicas (Novick, 2011).

En la Cumbre de Londres de 2009, los presidentes de Argentina y Brasil se opusieron categóricamente a la iniciativa de algunos países de incluir la flexibilidad laboral como medida tendiente a combatir la crisis económica mundial, argumentando que esta ya había sido una pésima experiencia en América Latina, al causar la pérdida de derechos laborales y un aumento importante de la precariedad y la pobreza. De esta forma, antes del siguiente encuentro de líderes, que tuvo lugar ese mismo año en Pittsburgh, ambos presidentes propusieron formalmente la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los debates del G-20. Esta tercera cumbre estuvo signada por la preocupación que expresaban todos sus integrantes acerca de la necesidad de mitigar las consecuencias de la crisis económica y financiera sobre los hogares y, por lo tanto, se envió un mensaje contundente a los ciudadanos acerca de que el G-20 tomaba en consideración como prioridad la temática del empleo. Así se acordó el establecimiento de un marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, expresando que “no podemos descansar hasta que la economía mundial se restablezca plenamente y las familias trabajadoras, de todo el mundo, encuentren puestos de Trabajo Decente”.

La primera Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 fue convocada para los días 20 y 21 de abril de 2010, en Washington, y su objetivo consistió en presentar a los líderes un conjunto de propuestas tendientes a “apoyar la coordinación de los esfuerzos para dar prioridad al crecimiento del empleo, porque un crecimiento sólido y simultáneo del empleo y el ingreso en muchos países afianzará la demanda mundial, generando así más empleos”.

Pacto Mundial para el Empleo y su adopción a nivel nacional, como parte del marco de respuesta a la crisis. El compromiso se extendió por lo tanto a los ámbitos nacionales, tal como lo refleja la Reunión tripartita al más alto nivel, mantenida en Buenos Aires, en abril de 2011 (MTEySS-OIT, 2011).

Luego de la ausencia significativa de la temática sociolaboral en las Cumbres de Líderes de Toronto y Seúl (en junio y noviembre de 2010, respectivamente), que se focalizaron principalmente en los temas financieros y comerciales, la Presidencia francesa del G-20 convocó –durante 2011– a una activa agenda, previa a la reunión de los Ministros de Trabajo, con el fin de recuperar el intercambio sobre las preocupaciones en torno al empleo, el Trabajo Decente, el Piso de Protección Social y la coherencia de políticas, en el escenario de una nueva etapa de la crisis internacional.

◆ 2. ARGENTINA FRENTE A LA CRISIS: CONTENIDOS Y ASPECTOS RELEVANTES DE LAS CONTRIBUCIONES PRESENTES EN ESTE LIBRO

Dentro del marco descrito anteriormente, los diversos capítulos del presente libro buscan examinar las instituciones que conforman el modelo económico y social del país, para analizar el impacto que ha tenido la crisis internacional sobre la economía argentina. El objetivo es dar cuenta de cómo la configuración institucional del país y las políticas permitieron amortiguar los efectos de la crisis, como así también exponer cuáles han sido la efectividad y los resultados de algunas de las políticas, tanto en el mercado de trabajo como en la situación social.

El primer capítulo desarrolla las diversas hipótesis respecto del origen de la crisis, una caracterización de su impacto y las políticas adoptadas a escala mundial, con particular énfasis en América Latina. Asimismo, se presentan las visiones emergentes en relación con el mercado de trabajo y cómo estas surgieron entre los actores fundamentales del debate, junto con una discusión respecto del impacto que tuvo la crisis en el discurso de importantes instituciones internacionales. A partir de estos elementos, se desarrolla la hipótesis referida a si realmente existió una reconfiguración del sistema capitalista a escala mundial.

El segundo capítulo realiza un recorrido por los principales pilares que integran el esquema institucional de Argentina desde 2003, poniendo el foco en las políticas macroeconómicas pero también en las políticas de empleo y de protección social. Aun cuando en la literatura ya se ha dado cuenta extensamente de los importantes resultados que mostró este esquema hasta 2007 o 2008 (Abeles, 2009; Damill *et al.*, 2011), en este capítulo se aporta evidencia sobre el desempeño de las principales variables macroeconómicas, del mercado de trabajo (tanto de los niveles y calidades de empleo como de sus remuneraciones) y de la situación social durante la crisis internacional. Así se analizan los canales de transmisión por los que la crisis impactó en Argentina y, en especial, el esquema general de política que se implementó para lograr amortiguar su impacto. Una de las conclusiones más relevantes deviene del hecho de que el propio esquema institucional vigente desde 2003 fue permitiendo ampliar los márgenes de maniobra para aplicar políticas contracíclicas en una dirección que siguió preservando el objetivo del “empleo” y la “situación social” como aspectos centrales.

A diferencia de las estrategias que se habían aplicado en pasadas experiencias de crisis externas, en esta oportunidad se desplegó una serie de políticas que buscaron estimular directamente el mercado interno, amortiguar los efectos negativos sobre el comercio exterior y, en general, revertir las expectativas negativas que suelen tener los agentes económicos ante una crisis de tamaño magnitud. Los resultados son abordados extensamente en ese capítulo, donde también se plantean algunos de los desafíos que se pueden presentar ante un posible recrudescimiento de la crisis internacional.

La centralidad de las instituciones sociales y laborales en la estrategia de crecimiento no ha sido exclusiva de Argentina, sino que se extendió por todos los países del Cono Sur. En particular, el modelo de crecimiento brasileño ha estado caracterizado por estas políticas. El capítulo 3 analiza entonces las similitudes, aunque también las divergencias, que han tenido las estrategias de Argentina y de Brasil en tres dimensiones de la política: macroeconómica, laboral y social. En efecto, en este capítulo se destaca el hecho de que aun con esquemas macroeconómicos (en especial el cambiario) muy distintos, ambas economías han alcanzado un período de crecimiento económico con una importante generación de empleo y una mejora sustantiva de los niveles de ingresos, que incluye la extensión de la cobertura de la protección social.

Uno de los rasgos distintivos de este proceso sin duda ha sido la fuerte generación de empleo registrado y la reducción de la tasa de empleo no registrado, aun cuando en ambos países esta última siga en niveles altos y constituya uno de los desafíos centrales para continuar abordando. Al mismo tiempo, se destaca un muy importante dinamismo de las remuneraciones laborales, aunque con ritmos distintos entre Argentina y Brasil, con un impacto importante sobre el nivel de ingreso de los hogares. De la comparación de los modelos, resulta una conclusión que continúa aportando a la visión institucional. En efecto, fue el conjunto articulado de instituciones económicas, laborales y sociales, diseñadas y ejecutadas a partir de objetivos de política, lo que ha estimulado la mencionada dinámica laboral virtuosa. El fuerte impulso del mercado interno y de la producción doméstica evidentemente ha sido central en la estrategia de ambos países.

En este contexto, ambas economías, aun con estrategias divergentes, han logrado atravesar la crisis internacional con mínimos efectos adversos en materia de empleo, salarios e ingresos del total de la población. Al igual que Argentina, Brasil puso en marcha una serie de medidas monetarias, fiscales, laborales y sectoriales que le permitieron evitar una caída importante en la producción y mantener el empleo y los ingresos. Por otro lado, también realizó una nueva extensión de la cobertura de algunos programas clave como el “Bolsa de Familia” y se actualizaron los montos de la totalidad de los programas de transferencia hacia los hogares. A partir de ello, ambas economías se encontraron mejor posicionadas para hacer frente al *shock* producido por la crisis internacional, tanto por los buenos resultados que venían mostrando como por el mayor margen de maniobra alcanzado para aplicar políticas que colocaran al empleo y los ingresos como sus objetivos centrales.

El capítulo 4 aborda uno de los canales más importantes, a través del cual la crisis impacta en la economía argentina, el canal comercial. Este capítulo retoma desarrollos metodológicos y conceptuales previos, que

se centraban en analizar la relación entre las exportaciones y el empleo (Castillo *et al.*, 2009), en los cuales ya se había concluido que, dada la estructura productiva del país, las empresas insertas en el comercio mundial habían tenido, hasta antes de la crisis internacional, un rol estabilizador del empleo frente a las fluctuaciones del ciclo interno, despidiendo menos personal que las empresas no exportadoras durante la etapa recesiva del ciclo local, aunque crearan relativamente menos puestos frente al crecimiento del mercado interno. En este capítulo, se concluye que dicho efecto estabilizador no se ha sostenido durante la crisis internacional. La caída en el nivel de las exportaciones (especialmente de bienes) implicó una menor creación de empleo, particularmente de empleo industrial en las empresas exportadoras. De hecho, aun cuando la caída del empleo registrado fue leve a nivel general, la mitad de la pérdida de este tipo de trabajadores provino de las empresas que destinan la mayor parte de su producción a la exportación. Así, se aplicó una amplia batería de políticas directas (mantenimiento de la competitividad del tipo de cambio, licencias no automáticas a una serie de productos sensibles, reducción de derechos de exportaciones en algunos cultivos, sumadas a las políticas de empleo) y también indirectas vía estímulo a la demanda interna, que permitieron que los efectos a través de este canal fueran acotados en magnitud y duración.

En el siguiente capítulo, se analiza la dinámica del empleo registrado durante una fase recesiva, como la de 2008/2009, y también durante la crisis doméstica de 2001/2002. Aquí resultó esencial abordar el ajuste del mercado de trabajo, para después evaluar la efectividad de las políticas laborales aplicadas. En efecto, el mercado de trabajo argentino se caracteriza, incluso dentro del colectivo de los trabajadores registrados, por una elevada movilidad. Sin embargo, la situación es marcadamente heterogénea entre sectores, y se presentan empresas de alta y baja movilidad. En una fase de contracción del nivel de actividad, el ajuste en las dotaciones de trabajadores es realizada por canales bien diferenciados: en las empresas de alta movilidad, la estrategia que prima es la de reducción de las nuevas incorporaciones de trabajadores más que un aumento de los despidos, mientras que en las empresas de baja movilidad, prevalece esta segunda estrategia. Como se advierte cada estrategia requiere de políticas bien diferenciadas para morigerar los efectos y todos estos elementos se analizan en el capítulo 5.

Dentro del conjunto de políticas económicas y laborales que se implementaron para paliar la crisis, puede destacarse una reducción temporal de las contribuciones patronales para nuevos puestos de trabajo creados y un subsidio directo a los salarios de los trabajadores de empresas afectadas por la crisis (programa Recuperación Productiva - REPRO). Estas políticas, tal como se describen en el capítulo 6, tuvieron objetivos distintos. Era necesario tener en cuenta esos diversos objetivos, a la hora de evaluar la efectividad de las políticas, al mismo tiempo que dicha evaluación no puede ser independiente del esquema de política general en el que se enmarca. El hecho de que la estrategia integral para hacer frente a la crisis se haya centrado en sostener y revitalizar la demanda interna, con instrumentos directos e indirectos, permitió revertir las expectativas negativas de las empresas y sostener las decisiones de incorporar personal. Los resultados fueron marcadamente distintos de otras experiencias de reducción de costos de contratación, en contextos de reducción de la demanda agregada. Por otra parte, el sostenimiento del

empleo a través del REPRO ha sido más efectivo para los sectores de baja movilidad laboral, donde se recurre al despido como estrategia para enfrentar una crisis en el nivel de producción.

Otro de los elementos que permitió que la demanda agregada siguiera dinamizándose fue el aumento en las remuneraciones laborales en términos reales, como resultado de la negociación colectiva. El capítulo 7 muestra entonces una continuidad en la tendencia al fortalecimiento de la negociación entre trabajadores y empresarios, así como del diálogo social en las distintas instancias. Es importante destacar no solo que durante el transcurso de la crisis no se produjeron ajustes “a la baja” de salarios en ninguno de los sectores sujetos a este tipo de negociaciones –de hecho los incrementos del salario real fueron muy importantes– sino también que las instancias de diálogo se ampliaron e intensificaron, en especial para las empresas, los trabajadores y los sectores más afectados por la crisis. En este sentido, instancias como el Procedimiento Preventivo de Crisis implicaron diseñar un plan conjunto tripartito para evitar que se perdieran puestos de trabajo y salarios.

Además de analizar el impacto de la crisis en el nivel macroeconómico, la segunda parte del libro se focaliza en uno de los sectores que fueron protagonistas de la dinámica virtuosa que mostró el sector industrial desde 2003, es decir, el complejo metalúrgico. Este conjunto de actividades productivas, beneficiario no solo del nuevo esquema macroeconómico sino también de políticas específicas, fue un sector de alto crecimiento durante la fase previa a la irrupción de la crisis internacional. Dicho crecimiento no se limitó a los niveles de producción, sino que alcanzó una expansión notable de sus exportaciones y del empleo. Por este motivo, el Capítulo 8 contiene una descripción de las principales políticas dirigidas a los sectores integrantes del complejo metalmeccánico, como también un análisis del desempeño productivo y la inserción en el mercado internacional. Finalmente, el Capítulo 9 aborda el impacto de las políticas sobre el empleo sectorial.

Una conclusión relevante de ambos aportes es que este sector, en forma agregada, ha sufrido más intensamente la crisis internacional, aunque también la crisis doméstica de 2001/2002 respecto del resto del sector industrial. La profundidad de la caída durante estas fases recesivas tuvo su contraparte en la velocidad e intensidad de la recuperación, una vez que se inicia un nuevo ciclo de crecimiento económico. Sin embargo, este rasgo general esconde ciertas heterogeneidades, entre las que se destaca sobre el resto la dinámica del complejo automotriz y del sector productor de bienes de capital. No obstante, durante la salida de la crisis internacional, se observa que ha sido el primero de estos, junto con el sector que engloba al segmento de producción de aparatos de uso doméstico, quienes superaron los niveles de producción previos.

En lo que respecta al empleo que genera este sector, se observa que la crisis internacional ha constituido un freno al proceso de fuerte incorporación de personal que se registraba desde 2003. Sin embargo, también se manifiesta una fuerte heterogeneidad sectorial e intrasectorial, que responde a una serie de variables

explicativas extensamente analizadas y cuantificadas. Las que explican un mayor incremento del empleo durante las fases expansivas y una menor destrucción durante las recesivas son las capacidades tecnológicas y organizacionales desarrolladas por las firmas, así como la calidad de las vinculaciones con otras firmas u organizaciones que incrementan las capacidades empresariales.

Por último, cabe mencionar que ambos trabajos aportan evidencia acerca de las políticas que han beneficiado al sector, en especial, sobre aquellas implementadas durante la irrupción de la crisis internacional, algunas de las cuales aún continúan aplicándose. Al mismo tiempo, se tematiza la necesidad de seguir profundizando en políticas que permitan superar algunas de las dificultades estructurales que presenta la industria metalmecánica, como el creciente déficit de intercambio comercial que tiene el sector.

3. CONCLUSIONES

La experiencia argentina durante la irrupción de la crisis internacional más importante desde los años treinta se encuentra atravesada por el modelo de crecimiento y desarrollo que había comenzado a delinearse como respuesta al colapso económico, político y social acaecido con la crisis doméstica de 2001/2002. Más de tres décadas de alineamiento con el paradigma económico dominante habían dejado ciertos aprendizajes centrales. Por un lado, la necesidad de recuperar la autonomía para aplicar políticas propias, específicas para las necesidades y el estado de desarrollo del país. Asimismo, la convicción de que el objetivo de inclusión social no puede secundar objetivos financieros o comerciales sino que ha de ser aquel que guíe la totalidad de las políticas de Estado.

La coherencia y la coordinación de las políticas aplicadas se vuelven centrales para el logro de un modelo de crecimiento económico que genere empresas sustentables, al mismo tiempo que genere empleo de calidad en el contexto de un mundo globalizado. Uno de los aportes centrales de este libro se orienta a dar cuenta de la importancia que alcanza la coordinación de todas las políticas aplicadas, para lograr los resultados esperados. La comparación de los modelos de Brasil y Argentina muestra que aun aplicando políticas cambiarias radicalmente distintas pueden obtenerse similares desempeños en el mercado laboral y en la situación social. Asimismo, se muestra que los resultados positivos de una política laboral son dependientes del resto de las políticas macroeconómicas y sociales implementadas.

Las tensiones respecto de la visión de la ortodoxia económica fueron evidentes en nuestro país. En los últimos años, estas van adquiriendo mayor relevancia en el plano internacional, a medida que las respuestas de política de los países más afectados por la crisis internacional continúan relegando el objetivo del crecimiento económico con inclusión social. En este sentido, otro de los aportes centrales de la presente publicación es el reconocimiento de los importantes y múltiples desafíos que aún persisten para profundizar

la estrategia de desarrollo argentina, en un contexto de crisis internacional y de alta incertidumbre, donde no parecen emerger con claridad los consensos en torno a objetivos, estrategias e instituciones que sean alternativos e innovadores respecto de los hasta ahora prevalecientes.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo* 5(7), Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, julio-diciembre.
- Amable, B. (2007), "Los cinco capitalismos: diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización", en *Revista de Trabajo*, año 3, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, enero-noviembre.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2011), "The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America", working paper, Buenos Aires, OIT.
- Blanchflower, D. G. y A. J. Oswald (1994), *The wage curve*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Castillo, V., D. Rivas, S. Rojo y L. Tumini (2009), "Impacto de las exportaciones industriales sobre el empleo y las remuneraciones en Argentina. Período 1998- 2006", en Sumpo, G. (comp.), *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencias para Argentina y Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fitoussi, J. P. y J. E. Stiglitz (2009), "The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World", Document de travail N° 17, OFCE.
- Freeman, R. (2005), "Labor market institutions without blinders: the debate over flexibility and labor market performance", Working paper 11286, NBER mayo, en www.nber.org/papers/w11286
- Frenkel, R. y J. Ros (2004), "Desempleo, políticas macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral. Argentina y México en los noventa", en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173, abril-junio.
- Frenkel, R., M. Damill y R. Maurizio (2011), "Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience", Employment working paper N° 109, Ginebra, OIT.

- Gaudié, J. (2011), "Crisis, desigualdades y mercados de trabajo: la experiencia de Europa y Estados Unidos". Seminario de discusión en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Ghosh, J. (2011), "Employment Generation as an Economic Strategy for Uncertain Times", Current Issues Network IDEAS. Disponible en: www.networkideas.org/news/nov2011/news14_Research_Prize.htm
- Hall, P. A. (2007), "The evolution of varieties of capitalism in Europe", en Hancke, B., M. Rhodes y M. Thatcher (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. A. y D. Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Heritier, P. y J. Maurice (2010), "Salaires et crise", en *La Revue de l'Ires* N° 64, Paris, Institut de Recherches Économiques et Sociales.
- Howell, D. R. (2010), "Institutions, Aggregate Demand and Cross-Country Employment Performance: Alternative Theoretical Perspectives and the Evidence", en E. Hein y E. Stockhammer (eds.), *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*, Portland, Elgar.
- Husson, M. (2010), "Le partage de la valeur ajoutée en Europe", en *La Revue de l'Ires* N°64, Paris, Institut de Recherches Économiques et Sociales.
- Islam, I. y S. Verik (2011), "From the great recession to labor market recovery. Issues, evidence and policy options", ILO-Palgrave Mcmillian.
- MTEySS - OIT (2009), "Informe Nacional sobre el impacto social de la Globalización", Buenos Aires.
- MTEySS - OIT (2011), "Seminario G-20 Argentina - Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas. Crisis económica, recuperación y empleo", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT.
- Novick, M. (2011), Presentación en el "Seminario G-20 Argentina - Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas. Crisis económica, recuperación y empleo", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT.
- OIT (2009), "La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo-Instituto Internacional de Estudios Laborales.

- ONU (2009), "Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System", New York.
- Reinert, E. (2009), "Los terribles simplificadores: orígenes de la crisis financiera y la persistencia de la pobreza en la teoría económica y el 'nuevo momento 1848'", en *Revista de Trabajo* N° 5(7), Buenos Aires, MTEySS, julio-diciembre.
- Stiglitz, J. (2009), "Crisis mundial, protección social y empleo", en *Revista de Trabajo* N° 5(7), Buenos Aires, MTEySS, julio-diciembre.

The background of the entire page is a solid red color with a repeating pattern of lighter red hexagons. The hexagons are arranged in a staggered grid, creating a textured, honeycomb-like effect.

PARTE I

MACROECONOMÍA Y EMPLEO



CAPÍTULO 1

MODELOS EMERGENTES DESPUÉS DE LA CRISIS INTERNACIONAL. LA RECONFIGURACIÓN DEL CAPITALISMO MUNDIAL*

◆ INTRODUCCIÓN

El presente capítulo indaga en las características fundamentales de la crisis económica mundial y en el impacto que esta ha tenido sobre las convicciones, las percepciones y el comportamiento de los actores más relevantes del escenario económico y político global.

La exploración que se realizará partirá del supuesto de que ninguna respuesta, ni racional ni irracional, es esperable *a priori*, y que en el escenario que se irá configurando a partir del estallido de la crisis, se involucrarán a actores públicos y privados, nacionales, supranacionales y subnacionales, instituciones públicas, corporaciones privadas, sindicatos, académicos y partidos políticos que pugnarán por darle un sentido interpretativo a los acontecimientos y por configurar un escenario favorable a sus intereses o convicciones.

Hubiera sido deseable que este trabajo se refiriera con exclusividad a acontecimientos del pasado, lo que hubiera permitido hacer una evaluación más distante sobre episodios concluidos, y con un “mapa” estable, que permitiera visualizar tanto la dinámica de la crisis como el posicionamiento final de las economías, los sectores sociales y las ideas, luego de arribar a un “nuevo equilibrio” económico-político global. Sin embargo, como se explicará más adelante, la magnitud de la crisis y las características de los actores han hecho imposible su superación en el corto plazo, con lo cual este estudio constituye una evaluación necesariamente parcial del recorrido realizado hasta el presente por las políticas públicas, los posicionamientos económicos y las conceptualizaciones realizadas en torno a un acontecimiento de enorme relevancia histórica, que aún no ha finalizado.

* Ricardo Aronskind.

Este capítulo está organizado como a continuación se detalla.

En la primera sección se realizará una caracterización de la crisis, tratando de describir sus rasgos fundamentales y la interacción entre los elementos económicos, políticos y sociales que condujeron a la crisis, y que luego se pusieron en juego a la hora de buscar una resolución del problema.

En la segunda sección, se trata de realizar una clasificación de los diagnósticos efectuados sobre el origen de la crisis y la forma de enfrentarla, teniendo en cuenta una distinción fundamental entre aquellos más acotados a aspectos financieros puntuales y los que plantean diversas relaciones entre el estallido financiero y otros aspectos más estructurales de la economía de las últimas décadas.

En la tercera sección se pasa revista a las principales medidas adoptadas en el nivel supranacional y en los diversos escenarios nacionales. En el primer caso, advirtiendo sobre el paulatino debilitamiento de la voluntad cooperativa entre los principales bloques económicos internacionales y, en el segundo, tratando de ordenar las políticas nacionales sobre la base de ciertos lineamientos fundamentales, que han puesto el énfasis en políticas contractivas o en políticas expansivas, aun cuando entre éstas últimas puedan distinguirse énfasis claramente diferenciados.

La cuarta sección está dedicada a estudiar el impacto de la crisis en nuestra región, y las políticas específicas que se implementaron para contrarrestar sus efectos. Sobresale, en el contexto global, la pronta recuperación de América Latina, que se puede explicar tanto a partir de la trayectoria positiva previa, como por la amplitud y diversidad de las medidas adoptadas para enfrentar la contracción económica.

En la sección quinta, se observa cuáles fueron las visiones emergentes en relación con el mercado de trabajo, y cómo se presentaron entre los actores fundamentales del debate. Cabe aclarar que los enfoques más amplios e integrales, que relacionan las políticas para el mundo del trabajo con la posibilidad de contribuir fuertemente a la resolución de la crisis, no fueron los que se reflejaron en los niveles más altos de los decisores económicos globales.

La sexta sección rastrea el impacto de la crisis en el discurso de importantes instituciones internacionales, buscando, más allá de la obvia referencia a la coyuntura, algún viraje argumentativo que dé cuenta de una toma de conciencia sobre la gravedad de la situación y acerca de la necesidad de alcanzar abordajes novedosos.

Finalmente, en la séptima sección, se intenta observar la presencia de elementos que permitan detectar un proceso de reconfiguración del sistema capitalista mundial. Para ello se realiza un balance de los elementos estudiados a lo largo de las secciones previas y de los nuevos datos que la realidad continúa aportando en relación con la crisis. La conclusión resalta su persistencia, pero sobre todo de la configuración económica, política e ideológica que le dio origen, lo que constituye una advertencia y un desafío para nuestra región.

1. RASGOS ESTILIZADOS DE LA CRISIS

La actual crisis económica, cuyo origen suele fecharse en setiembre de 2008, cuando quebró la gran empresa financiera Lehman Brothers, tiene una dimensión que solo es comparable con la crisis mundial de 1929.

En principio se la puede caracterizar como una crisis económica –ya que involucra aspectos productivos, distributivos, de comercio internacional, de regulación– que tuvo un detonante financiero. Un conjunto de desequilibrios en la economía estadounidense y en el funcionamiento del sistema global se articularon para provocar un vasto efecto negativo sobre la economía mundial y sus perspectivas.

Si bien el desequilibrio se manifestó en el mercado de las hipotecas inmobiliarias, lo que llevó a una crisis a los grandes bancos, fondos de inversión, compañías inmobiliarias públicas y empresas aseguradoras, es evidente que la burbuja inmobiliaria que estalló en el período 2007-2008 tenía su origen en causas previas. En los Estados Unidos, a partir de la década del ochenta, la tendencia al déficit del sector externo fue constante, en tanto se estancaba el salario real y las notables ganancias de productividad de la economía eran capturadas por el sector empresario. El incremento de la oferta de bienes en las recientes décadas fue absorbido por una demanda sostenida en parte por la abundancia del crédito. Esto permite explicar por qué entre los años ochenta y fines de los dos mil, la tasa de endeudamiento personal en relación con los ingresos pasó, en ese país, del 65% al 95%. Desde la caída bursátil ocurrida en 2000 (final de la burbuja en la cotización de las empresas “punto com”) hasta la crisis de 2008, ese coeficiente volvió a incrementarse hasta el 130%. Al mismo tiempo, la economía estadounidense ha funcionado como impulsora de la economía global, ya que el gran déficit externo de ese país es la contrapartida de las exportaciones de numerosas naciones, que vieron de esa forma aumentada la demanda sobre su producción. La imposibilidad de continuar con ese estilo de funcionamiento de la economía, basado en inyecciones de crédito sin sustento posterior en el poder de pago de los consumidores, parece ser la base de la actual crisis.

En un nivel de análisis menos general, se puede observar que la enorme expansión monetaria realizada por la Reserva Federal en 2001 –para superar la crisis provocada por la caída bursátil de las empresas “punto com”–, las innovaciones financieras que se expresaron en un conjunto de activos complejos para los cuales no había legislación adecuada y la baja intervención regulatoria de las autoridades específicas fueron las precondiciones para el derrumbe de 2008.

La contracción del crédito se extendió rápidamente hacia otras economías europeas que habían seguido un sendero similar, en cuanto a basar la expansión de la demanda en la inyección de créditos con perspectivas de recuperación inciertas.

El impacto de la crisis es mundial pero desigual

La recesión provocada por la violenta contracción del crédito en los Estados Unidos y en Europa se extendió hacia el resto del mundo por diversas vías: el corte de las líneas de financiamiento, la caída de la demanda externa, las expectativas negativas de los agentes económicos.

La reacción inmediata de las autoridades de los países centrales en 2008 y 2009 fue impedir por todos los medios el derrumbe de las principales entidades crediticias y de inversión y, por lo tanto, evitar el colapso del sistema financiero local. El salvataje implicó una enorme ampliación del déficit del sector público de los países afectados, dada la dimensión de las entidades a rescatar. Se comenzó a utilizar la expresión “too big to fail”, que expresaba la imposibilidad sistémica de permitir la quiebra de las grandes entidades financieras, dada la grave repercusión que podía ocasionar sobre el resto de la economía. Al mismo tiempo, como en el caso de España, el rápido ascenso del desempleo implicó un fuerte aumento de las erogaciones estatales para cubrir la expansión del gasto destinado a los seguros de quienes quedaban sin trabajo. También se tomaron otras medidas de reducción impositiva para estimular una demanda que mostraba preocupantes signos de contracción.

El fuerte incremento del endeudamiento público en los Estados Unidos y Europa comenzó a poner en entredicho la posibilidad de los países más débiles de afrontar esos compromisos, dadas las comprometidas relaciones entre los servicios de la deuda y la capacidad de generación de excedentes comerciales que mostraban. La crisis se recicló entonces, en la zona sur de Europa, a través de reiterados ataques financieros contra los títulos de deuda de los países con severas dificultades para financiarse. El capital financiero comenzó una continua presión para que esos países redujeran el gasto público para hacer viable el pago de la deuda. Las instituciones europeas, especialmente el Banco Central Europeo, acompañaron estas políticas, aun cuando se apartaron de su rol tradicional, comprando títulos de deuda de los países más débiles, lo que impidió transitoriamente su caída en *default*.

En el Este de Europa, los países habían tomado un fuerte endeudamiento durante los primeros años de la década, y la repentina contracción del crédito internacional llevó a las autoridades a aceptar cobertura financiera del Fondo Monetario Internacional, a la cual se accedía luego de lanzar políticas fuertemente contractivas del gasto público y de los ingresos de la población. Uno de los casos extremos fue Letonia, cuyo producto se contrajo un 25% en los dos años posteriores a la crisis.

En América Latina, la crisis impactó por diversas vías: fuga de capitales hacia mercados “más seguros”, contracción de las exportaciones, aumento de las tasas de interés, expectativas pesimistas de los agentes privados. De todas formas, al haber estado más alejados financieramente del epicentro de la burbuja y por estar gozando de los altos precios de los *commodities* (que fueron afectados transitoriamente, pero que no sufrieron una caída permanente), el impacto inicial fue menor que en los países de otras regiones. Las políticas activas implementadas con posterioridad protegieron consistentemente el sendero de crecimiento regional.

En diferentes realidades nacionales se implementaron políticas económicas diversas

Las reacciones que se produjeron frente al violento shock externo fueron muy diversas. Solo al principio, ante la inminencia de una debacle generalizada, se aceptaron medidas audaces de contención del desequilibrio. Ese sentido de la emergencia se expresó en las primeras reuniones del G-20, en las que se mostró una fuerte predisposición colaborativa entre las principales economías del mundo junto con una determinación de poner bajo control los desequilibrios desatados por la crisis, a la que se caracterizó como “financiera”. Una vez superado ese momento, cuando se logra ganar certeza en cuanto a la continuidad de los principales bancos del sistema global, comienzan a aplicarse medidas en el nivel nacional, de muy diversas características. En la misma Unión Europea, cada país ha optado por aplicar mecanismos diferentes para enfrentar la crisis. En esa zona ha imperado un criterio contractivo, relacionado con los altos niveles de endeudamiento de la mayoría de los países y con las perspectivas de incrementos adicionales en la deuda, debido a las erogaciones provocadas por la crisis. Es necesario señalar que parte significativa de la deuda externa de los países del Sur y del Este de Europa es con la banca privada de los principales países de la Unión Europea, lo que incide en las posiciones institucionales que esta adopta en relación con las estrategias económicas de los países en mayores dificultades.

En América Latina, a pesar de los matices nacionales, el conjunto de políticas públicas parece haber sido más variado, y se utilizaron incluso medidas no convencionales de estímulo y protección de la actividad económica y el empleo. Probablemente la década previa, en la cual la región redujo su endeudamiento externo, creció y mejoró su situación fiscal, constituyó el marco estructural que favoreció la adopción de políticas más innovadoras. China y Japón, las mayores economías de Asia, lanzaron sendos paquetes de estímulo económico, orientados a potenciar el mercado interno, la creación de infraestructura y el sostenimiento de la actividad económica. Ambas economías son fuertes exportadoras y debieron compensar la contracción de los mercados externos con activación de fuentes internas de demanda.

Estados Unidos encaró un conjunto amplio de medidas, poniendo a disposición del Poder Ejecutivo de ese país enormes fondos para rescatar bancos, compañías de seguros y empresas hipotecarias, pero también para dar alivio transitorio a deudores hipotecarios y personas que cayeron en el desempleo como consecuencia de la crisis. En estos últimos casos, las ayudas fueron acotadas en el tiempo y la continuidad de la crisis ha hecho que la asistencia estatal resultara insuficiente para los damnificados.

La crisis ha tenido un claro efecto negativo sobre el mundo del trabajo

El efecto inmediato y fácilmente mensurable sobre los mercados laborales fue el fuerte impacto en la tasa de desempleo, que alcanzó el 9,8% en los Estados Unidos y el 21% en España, observándose una tendencia ascendente en casi todo el mundo. La región de las economías desarrolladas y la Unión Europea registraron el mayor aumento regional de la tasa de desempleo observado entre 2007 y 2009 (2,6 puntos

porcentuales). Esta siguió aumentando en 2010, en 0,4 puntos porcentuales, hasta situarse en un 8,8% (OIT, 2011).

Las posibilidades de ingreso del público joven en el mercado laboral se dificultaron considerablemente,¹ siendo este uno de los factores de agitación política tanto en el Norte de África y Medio Oriente, como en el Sur de Europa. De hecho, es una de las principales preocupaciones del G-20 laboral.

Adicionalmente, las políticas de recorte del gasto público en varios países de la Unión Europea llevaron al achicamiento del plantel del personal público o a un recorte nominal en sus remuneraciones. En los Estados Unidos, la crisis fiscal producto de la contracción económica ha llevado a numerosas gobernaciones y condados al recorte de las remuneraciones del personal y al cuestionamiento de los derechos logrados por los trabajadores, tanto en materia de condiciones de trabajo como en materia jubilatoria.

El empeoramiento de la situación en el mercado de trabajo en el nivel global –con escasas excepciones, como China, parte de América Latina y Alemania– crea condiciones desfavorables para las negociaciones salariales. La dinámica propia de la crisis realimenta las tendencias recesivas, ya que estas contraen la demanda agregada, a menos que intervenciones desde las políticas públicas atenúen o neutralicen esta tendencia.

La caída de la demanda agregada está perjudicando las cuentas públicas, debido a una menor recaudación impositiva, y acota las perspectivas del sector privado de una salida rápida de la crisis.

Si bien el riesgo de un derrumbe bancario masivo fue controlado –aunque no eliminado– el riesgo ha caído especialmente sobre las personas, acrecentando la desigualdad social y la precariedad para los jóvenes, los adultos con trabajo y las personas mayores.

Algunos efectos de la crisis están bajo control, pero otros nuevos están surgiendo

Desde el punto de vista del crecimiento de la economía mundial, el peor momento parece haber sido el año 2009. Luego, se ha observado una recuperación general, aunque claramente en “dos velocidades”. Mientras América Latina y Asia Oriental y del Sur han retomado buenos niveles de expansión, no ha ocurrido lo mismo con Europa y los Estados Unidos. A pesar de estas disparidades, el mercado bursátil estadounidense, que lidera en buena medida al europeo y japonés, ha mostrado una importante recuperación en su nivel, en especial luego de las compras masivas de activos por parte de la Reserva Federal bajo los paquetes financieros llamados QE1 y QE2, durante 2009 y 2010.

1. Según información presentada en el Parlamento Europeo en abril de 2011, el desempleo juvenil asciende al 20,4%, para los jóvenes entre 18 y 24 años. Si se considera la franja etaria de 14 a 24 años, para los 27 estados de la Unión Europea, el desempleo juvenil pasó del 15%, antes de 2008, al 25%, en 2011.

La deuda pública en estos últimos continúa en expansión y, sumada a la deuda corporativa y privada, alcanza niveles muy altos,² que exponen a dichos países a peligros de insolvencia o a dudas sobre la solidez de las respectivas monedas: el euro y el dólar.

Las quiebras bancarias continúan, aunque atenuadas y constreñidas a bancos de pequeñas dimensiones, ligados a regiones especialmente castigadas por la crisis.

El mercado inmobiliario estadounidense no se ha recuperado y los deudores privados, tanto allí como en Europa, no han logrado reducir el tamaño de su endeudamiento en relación con sus ingresos. La baja inflación que se registra no permite cambiar la relación entre deuda e ingresos, por lo que es difícil pensar en una expansión impulsada por el consumo privado en los países centrales.

Se han incrementado las tendencias proteccionistas, expresadas en la “guerra de monedas”, o las manipulaciones competitivas de las respectivas monedas nacionales que buscan rebalancear, a expensas de otros mercados, sus sectores externos y la capacidad para colocar bienes en el mercado mundial.

Los mercados de combustibles fósiles, especialmente de petróleo, se han recuperado significativamente de la caída sufrida luego de la crisis, y el riesgo actual es que impulsen un ascenso masivo de los precios, antes de que la recuperación económica se generalice.

También los mercados de los *commodities* se han transformado en lugares de refugio de importantes flujos financieros, produciendo un incremento de precios que favorece a las naciones exportadoras (entre ellas, a la región de América Latina), pero generando presiones alcistas en los alimentos, que tienden a generar presiones sociales en los países de menores ingresos.

La volatilidad de los activos financieros y los *commodities* continúa y se realimenta con los episodios políticos que ponen en duda la viabilidad de la estrategia de recuperación adoptada por los países centrales. En los EE.UU. está creciendo la presión para reducir estructuralmente el gasto público, debido a la dimensión de la deuda pública, cuyos intereses absorberán una parte creciente del presupuesto de las próximas décadas. El problema ya se expresa en las finanzas de varios estados y condados, con severas dificultades para afrontar los gastos normales de gestión.

En materia regulatoria, no se ha podido resolver la problemática que plantea la existencia de enormes entidades financieras, cuyas dimensiones ponen en riesgo toda la economía, en caso de quebrar. La crisis, por el contrario, ha incrementado el peso de las entidades sobrevivientes, agudizando este aspecto sin resolver la crisis actual.

2. Según la Consultora Mc Kinsey, la deuda total (sumando la deuda pública, más la corporativa y la de las personas) de Alemania era, en 2009, equivalente al 274% del PIB; la de España, 342%; la de los Estados Unidos, 290%; la de Francia, 308%; la de Gran Bretaña, 380%; la de Italia, 298% y la de Japón, 459%.

El impacto negativo en el mundo del trabajo no ha sido superado. A pesar de haber retomado el crecimiento, las principales economías no han alcanzado los niveles de empleo previos a la crisis. Los cambios en materia de legislación laboral tienden a empeorar las condiciones de contratación e incluso a limitar los temas de la negociación laboral. La distribución del ingreso en dichas economías ha empeorado, tanto por el comportamiento del sector público, reduciendo la nómina de trabajadores y congelando los salarios, como por parte del sector privado, que ha contraído los planteles laborales, debilitando la posición negociadora de los sindicatos.³

2. DIAGNÓSTICOS DE LA CRISIS Y RECOMENDACIONES

Un hecho económico de la magnitud de la actual crisis no podía estar ausente del debate en los principales espacios públicos y académicos del mundo. Las discrepancias en torno a la caracterización de la crisis y, por lo tanto, en relación con su resolución, han sido notables y reflejaron las distintas posturas ideológicas e intereses de los enunciantes.

Dos grupos centrales de diagnósticos

Pueden distinguirse dos grandes grupos, aunque dentro de cada uno existen importantes matices.

Por una parte, se encuentran aquellos que centran su análisis en las causas financieras de la crisis, entre los cuales hay quienes enfatizan en los problemas “autorregulatorios” del mercado frente a quienes sostienen que la principal responsabilidad recae en las autoridades públicas que debieron haber intervenido a tiempo, impidiendo que se creara la burbuja inmobiliaria. Dentro de estos, están quienes señalan como responsable al anterior Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan, por haber emitido excesivamente y haber bajado las tasas en demasía para salir de la anterior crisis financiera de los años 2000/2001, relacionada con el estallido de la burbuja vinculada con las empresas “punto com”.

El otro gran grupo está constituido por aquellos que señalan que las causas de la crisis exceden lo financiero, entre quienes se destacan posiciones ultraliberales,⁴ que insisten en reducir el tamaño y las erogaciones del

3. El Director General de la OIT, Juan Somavía, afirmó en 2011: “La recesión no solo ha sido dramática para los millones de personas que perdieron sus empleos sino que también ha afectado a quienes mantuvieron sus trabajos, al reducir de manera drástica su poder adquisitivo y su bienestar general”.

4. La influyente fracción política del Partido Republicano de los Estados Unidos, llamada Tea Party, ha exigido reiteradamente la reducción de impuestos y del gasto público en el contexto de la crisis. Su visión política ha incidido incluso en la calificadora Standard and Poors, que ha reducido la calificación crediticia de ese país porque no se acordó entre los principales partidos una reducción presupuestaria lo suficientemente amplia según sus criterios.

Gobierno estadounidense como factor expansivo innecesario; quienes atacan al *lobby* de Wall Street, como dañino para el sistema político y los intereses productivos de los Estados Unidos; además de los críticos reformistas, que entienden que los problemas tienen raíces distributivas que se remontan a los años ochenta, con la gestión conservadora y regresiva de Ronald Reagan, y los críticos radicales, que consideran que detrás de la crisis financiera se esconden problemas estructurales de funcionamiento del capitalismo.

Para ordenar la multiplicidad de análisis e interpretaciones, se agruparon los principales diagnósticos en dos grandes grupos, divididos según caractericen a la crisis en forma unidimensional –como exclusivo problema financiero–, o propongan explicaciones más amplias del fenómeno. Este grupo se clasifica en:

- a) la posición predominante,
- b) las posiciones alternativas.

a) La posición predominante

El enfoque más difundido entiende que la crisis financiera se ha generado por fallas tanto del mercado como de los reguladores. En cuanto al mercado, los análisis van desde la crítica subjetiva a la “codicia” de los agentes financieros y directivos de las compañías, hasta la creación de activos sumamente riesgosos y el apalancamiento desproporcionado de sus actividades inversoras. En cuanto a la regulación, las críticas se extienden desde la falta de actualización de la legislación en relación con las innovaciones financieras o el papel pasivo que desempeñaron los organismos reguladores, hasta el comportamiento de determinadas instituciones hipotecarias semipúblicas que no debieron convalidar determinadas prácticas en el mercado inmobiliario.

Lo central en estos planteos es tratar de restablecer la confianza de los principales agentes económicos, mejorar las fuentes de desequilibrio que llevaron a la crisis y continuar básicamente con el mismo esquema local e internacional. Se aceptan, en esta versión, en forma imprecisa, medidas para estimular la economía, pero el foco principal está puesto en perfeccionar los mecanismos regulatorios y la legislación financiera nacional. Se recomienda coordinar mejor las políticas públicas, tener mayor prudencia frente al ciclo económico y aprender las lecciones de la crisis actual para reducir los impactos económicos y sociales de otros *shocks* financieros que pudieran producirse.

En 2008, a poco de iniciada la crisis, el Fondo Monetario Internacional realizó el siguiente diagnóstico a través de Olivier Blanchard, Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios del FMI: “La economía mundial ha entrado en una fase de fuerte desaceleración después de verse golpeada por dos *shocks* muy intensos: la escalada de precios del petróleo y otras materias primas y la expansión de la crisis financiera. Está claro que la crisis económica ha empeorado, y ningún país será totalmente inmune a los efectos sobre la economía real. Es demasiado tarde para evitar una desaceleración, pero mediante políticas enérgicas y coordinadas se puede evitar caer en una situación aun peor. En muchos países, ya se están aplicando planes para facilitar la resolución de la crisis. Entre las medidas para promover la recuperación se incluyen políticas tanto financieras como macroeconómicas. Si bien persiste la incertidumbre, tenemos esperanza de que estas

medidas contengan la crisis y devuelvan la confianza a los mercados. Con el restablecimiento de la confianza también volvería a fluir el crédito, aunque solo de manera lenta. En el corto plazo, adoptar medidas financieras sistémicas –desde el suministro de liquidez hasta la adquisición de activos y la inyección de capital– es clave para recuperar la estabilidad y la confianza en los mercados financieros, en tanto que en muchos países las políticas monetarias y fiscales pueden contribuir a amortiguar los efectos de la reducción de la demanda y contrarrestar la interacción negativa entre el sector financiero y la economía real”.

En el Foro de Davos, durante la reunión realizada en 2009, se señaló la urgencia de restablecer la confianza mundial. Se reclamó la necesidad de poner nuevas reglas en el sistema financiero internacional, construir un nuevo órgano de supervisión global, se propuso el “regreso de la ética al mercado de capitales” y el diseño de nuevos institutos multilaterales que prevengan y ayuden a limitar los efectos sociales y políticos de la crisis global. También se destacó la necesidad de una recapitalización del sistema bancario mundial y se advirtió sobre el peligro de “caer en la trampa de un retorno al proteccionismo”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en un documento publicado en 2010 sobre “Política contracíclica”, ha señalado: “La crisis financiera ha puesto de manifiesto que el enfoque de regulación y supervisión de entidades individuales no puede tener suficientemente en cuenta los riesgos sistémicos. Agregar una supervisión a nivel macro-prudencial como un estrato global por sobre la supervisión micro-prudencial de los mercados financieros ayudaría a detectar la creación de vulnerabilidades. Una mejor supervisión macro-prudencial podría poner en contacto a diferentes grupos de los responsables políticos y promover un mejor diálogo entre los responsables de la política monetaria, los reguladores y los supervisores con un enfoque macro-prudencial compartido”.

Los efectos de la reciente crisis económica han tensado los marcos de política en muchos países de la OCDE hasta el punto de ruptura. Un trabajo reciente de la OCDE ha examinado cómo las políticas han interactuado con el ciclo económico, a lo largo del tiempo y durante la reciente crisis. En ese mismo documento, la OCDE trazó una serie de recomendaciones de política económica, que no superan el límite de un conjunto de política regulatorias, monetarias y fiscales para reducir los efectos de eventuales nuevas crisis, sin indagar sobre las causas estructurales de las mismas.⁵

5. La OCDE enumera las siguientes recomendaciones: “Las principales lecciones de política son las siguientes:

- a) Los responsables políticos deben tener en cuenta las incertidumbres sobre el funcionamiento de la economía, la naturaleza de los shocks económicos o los efectos de la política y tomar sus decisiones en consecuencia.
- b) Las políticas en diversas áreas se deberán construir con mayores márgenes de seguridad y deberán ser más prudentes durante los períodos de expansión económica.
- c) Políticas fiscales adecuadas pueden ayudar a preparar la política fiscal para los períodos recesivos liderando una rápida consolidación durante la recuperación.
- d) El marco de la política monetaria y financiera necesita lograr una mejor articulación entre la estabilidad económica y financiera.
- e) La política financiera tiene que reforzar la regulación macro-prudencial, las intervenciones pueden necesitar orientarse hacia las burbujas originadas en el crédito y las políticas macros prudenciales deben abordar los riesgos sistémicos.
- f) Puede tener sentido una política monetaria en contra de la tendencia de la economía, si los precios de los activos están impulsados por un auge del crédito y se juzga que la regulación financiera no es suficientemente robusta.

La Comisión Investigadora de la Crisis Financiera de los Estados Unidos (FCIC) publicó un informe en enero de 2011 en el que se sostiene que la crisis pudo haber sido evitada. La FCIC sostuvo que las autoridades regulatorias fallaron en contener la masiva creación de hipotecas con bajas o nulas garantías. Señala, al mismo tiempo, el comportamiento irresponsable de las principales corporaciones financieras. También la FCIC critica que se haya permitido un apalancamiento excesivo de los activos financieros y la ausencia de regulación en los mercados de derivados. La Comisión cuestiona el papel jugado por las grandes empresas hipotecarias –con un régimen mixto de propiedad– Fannie Mae y Freddie Mac, y el papel de la política de vivienda del gobierno anterior. Las recomendaciones de la Comisión fueron sumamente acotadas –mayor regulación para evitar expansión excesiva del crédito y otra política pública en materia de vivienda– y atribuyeron responsabilidades sistémicas sin señalar culpables puntuales.

b) Las posiciones alternativas

Hay un vasto sector de instituciones y personalidades que interpretan en forma diferente la actual crisis. Para algunos, se trata de una crisis financiera provocada por la carencia de regulación de los mercados financieros e inmobiliarios, basada en razones ideológicas. Otros (desde Robert Wade a Joseph Stiglitz o Jean-Paul Fitoussi),⁶ entienden, en cambio, que la crisis tiene sus raíces en una mala distribución del ingreso y en la falta de demanda solvente. En un plano más sociológico, hay quienes plantean que la crisis se ha producido por una excesiva influencia del sector financiero sobre las autoridades políticas. También se interpreta que lo ocurrido tiene relación con movimientos de largo plazo en el sistema capitalista, que oscila entre momentos de fuerte desregulación, que desembocan en situaciones traumáticas que precipitan nuevos ciclos de re-regulación.

Las recomendaciones que se derivan de estas observaciones son múltiples: desde cambiar los marcos globales y nacionales de actuación del sistema financiero, hasta regular las “innovaciones financieras”. Desde adoptar políticas redistributivas que doten de poder adquisitivo real a amplios sectores sociales, hasta aplicar medidas que limiten severamente el movimiento internacional de capitales.

El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, en su libro *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*, ha sido crítico en relación con los banqueros y un mercado financiero que en lugar de

g) Los cambios en la configuración de las políticas estructurales pueden mejorar la resistencia de la economía a los *shocks* y afectar el grado de apalancamiento que toman los hogares y las empresas.

Recientes iniciativas internacionales sugieren formas de reducir el carácter procíclico del sistema financiero aumentando su capacidad de absorción de *shocks* y ocupándose de los problemas de los incentivos. Ese carácter procíclico del sistema financiero puede ser reducido mediante: la búsqueda de *buffers* de capital más altos, contracíclicos y posiblemente contingentes para fortalecer la capacidad del sector bancario para absorber *shocks*; la implementación de un sistema de provisiones para préstamos incobrables que proporcione suficientes *buffers* durante una recesión; alinear mejor los incentivos y los paquetes de remuneraciones con los intereses a largo plazo de los accionistas; tratar los problemas de riesgo moral para las instituciones financieras de importancia sistémica que se consideran demasiado importantes para fracasar a través de mecanismos de resolución o una adecuada separación de sus actividades”.

6. Véase, por ejemplo, el artículo de Jean Paul Fitoussi “Los héroes caídos de la crisis”, en <http://www.project-syndicate.org/commentary/fitoussi10/Spanish>. Véase también Joseph E. Stiglitz (2010), *Freefall. America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, WW Norton & Company, enero.

“gestionar riesgo, asignar; movilizar ahorro (...), creó riesgo, repartió mal el capital y fomentó un endeudamiento excesivo”.

Stiglitz ha evaluado negativamente la proliferación de los derivados financieros que permiten obtener una mayor ganancia, pero con alto riesgo, así como la relajada política monetaria y una escasa regulación de las entidades financieras, lo que dio lugar a la crisis de las hipotecas *subprime*. Stiglitz entiende que la ideología de libre mercado ha sido responsable de estos episodios, con el beneplácito de los intereses representados por “Wall Street”.

Otro premio Nobel, Paul Krugman, sostuvo, en un artículo publicado en 2009, que los orígenes de la crisis se encontraban en la desregulación financiera ocurrida durante la gestión del Presidente Reagan, en 1982. Según el autor, “Reagan rompió con las antiguas normas de prudencia fiscal, y el endeudamiento público comenzó a crecer, dejándonos mal preparados para la emergencia que ahora tenemos encima. Sin embargo, el aumento de la deuda pública fue pequeño en comparación con el incremento de la deuda privada, posibilitado por la liberalización financiera (...). La liberalización del sector financiero dio licencia para apostar con el dinero de los contribuyentes, en el mejor de los casos, o simplemente para expoliarlo, en el peor. Los cambios legislativos de la era de Reagan básicamente pusieron fin a las restricciones del préstamo hipotecario establecidas durante el New Deal (...). Las causas inmediatas de la crisis económica actual se encuentran sin lugar a dudas en acontecimientos que se produjeron mucho después de que Reagan dejase el poder: en la abundancia mundial de ahorros creada por el superávit en China y en otros países, y en la gigantesca burbuja inmobiliaria, que esa abundancia de ahorros ayudó a inflar. Pero fue la explosión del endeudamiento a lo largo del cuarto de siglo anterior lo que hizo que la economía estadounidense se volviera tan vulnerable. Muchos de los que habían pedido préstamos que estaban por encima de sus límites tenían a la fuerza que dejar de pagarlos cuando la burbuja se pinchó y el desempleo empezó a aumentar”.

La UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), organismo dependiente de las Naciones Unidas, ha realizado un análisis de la crisis mundial, en el que ha hecho fuerte énfasis en la importancia de una reforma institucional del sistema financiero internacional que cree mecanismos capaces de disciplinar a los actores financieros y establecer mecanismos cooperativos entre los países para salir de la actual situación.⁷

7. Señala la UNCTAD: “La dinámica de la crisis es consecuencia de los fallos en la desregulación financiera nacional e internacional, los persistentes desequilibrios mundiales, la inexistencia de un sistema monetario internacional y las profundas incoherencias entre las políticas comerciales, financieras y monetarias mundiales. El *laissez-faire* de los últimos 20 años, inspirado por un fundamentalismo de mercado, ha fracasado estrepitosamente.

La desregulación financiera alentó la acumulación de enormes posiciones de riesgo cuya corrección ha precipitado a la economía mundial en un proceso de deflación por sobreendeudamiento, que solo puede ser contrarrestado con medidas inflacionarias financiadas con endeudamiento público.

La tarea más importante es la de romper la espiral descendente de los precios de los activos y de la demanda, y reavivar la capacidad del sector financiero para proporcionar crédito destinado a la inversión productiva, estimular el crecimiento económico y evitar la deflación de precios.

El objetivo principal de la reforma normativa ha de ser el de suprimir sistemáticamente las innovaciones financieras que no conlleven beneficios sociales. La fe ciega en la eficiencia de los mercados financieros desregulados y la inexistencia de un sistema financiero y monetario basado en la cooperación generó la ilusión de que las operaciones financieras especulativas

El prestigioso académico neozelandés Robert Wade realizó a fines de 2008 un análisis en el que puso énfasis en la crisis de un tipo específico de capitalismo y de la forma actual de la globalización, que desatiende elementos fundamentales del equilibrio macroeconómico tanto interno como global, influido por un pensamiento económico –neoliberal– que evidencia fuertes limitaciones para dar sustento conceptual a un orden económico viable.⁸

Las recomendaciones que surgen desde las visiones alternativas cubren un amplio espectro de medidas, muchas de las cuales fueron adoptadas por las economías que se repusieron más rápidamente de los efectos de la crisis. El punto común de estas perspectivas es que desbordan los estrechos límites de la economía neoclásica, buscando medidas que no se limiten a “acotar” los daños de futuras crisis financieras, sino a modificar sustancialmente los marcos locales e internacionales que hacen posibles los estallidos de estas crisis.

En el “Informe Mundial sobre Salarios 2010/11 - Políticas salariales en tiempos de crisis”, la OIT vincula el mejoramiento de las condiciones sociales y de los ingresos laborales con la posibilidad de salir de la crisis: “El ritmo de la recuperación dependerá, al menos parcialmente, del alcance que los hogares le darán a sus salarios para consumir lo que la economía mundial produzca”. También señala la OIT que: “el desafío para los formadores de política es lograr un equilibrio y apuntar a un nivel de participación de los salarios y distribución de los ingresos que eleve al máximo la demanda agregada y también se traduzca en trabajos decentes para todos”.

en numerosos ámbitos podían rendir ganancias sin riesgo y otorgaban licencia para el derroche. Esa disfunción sistémica solo puede subsanarse mediante una reforma completa que reintroduzca la regulación y en la que se otorgue un papel decisivo a los gobiernos y a la colaboración entre ellos.

En contra de la opinión tradicional, los gobiernos están bien situados para evaluar los movimientos de los precios en los mercados impulsados por la especulación financiera, y no deben dudar en intervenir cuando se vislumbran desequilibrios importantes. La inexistencia de un sistema internacional cooperativo capaz de gestionar las fluctuaciones de los tipos de cambio ha propiciado una desenfrenada especulación cambiaria y profundizado los desequilibrios mundiales.

Los países en desarrollo no deben ser objeto de “calificación en la crisis” por los mismos mercados financieros causantes de sus problemas.

Se necesitan urgentemente regímenes cambiarios multilaterales o incluso mundiales para mantener la estabilidad global, para evitar el colapso del sistema internacional de comercio y para evitar que los países afectados por la crisis adopten políticas procíclicas.

La crisis ha puesto claramente de manifiesto que la globalización del comercio y de las finanzas requiere mecanismos de cooperación y regulación a nivel mundial. Sin embargo, para salir de la presente crisis y evitar que se reproduzca es necesario ir más allá de la regulación bancaria y financiera, y abordar la cuestión fundamental de cómo reactivar y extender el multilateralismo en un mundo en proceso de globalización.

Las Naciones Unidas están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la conducción de ese proceso de reforma. Son la única institución que, por su carácter universal y su credibilidad, está en condiciones de dar legitimidad y viabilidad a un sistema de gobernanza reformado. Además, cuentan con probada capacidad para realizar análisis imparciales y formular con pragmatismo recomendaciones normativas en esta esfera”.

8. Sostiene Wade: “Los shocks del pasado año dan pie a la conjetura de que estamos presenciando el tercer cambio de régimen (financiero), provocado por una masiva pérdida de confianza en el modelo anglo-americano de capitalismo orientado por las transacciones y la economía neoliberal que lo legitima (y por la pérdida de autoridad moral de los Estados Unidos, hoy en un punto muy bajo en casi todo el mundo). Las respuestas gubernamentales a la crisis sugieren que hemos entrado en la segunda pata del ‘doble movimiento’ de Polanyi, el modelo recurrente en el capitalismo mediante el cual (para sobresimplificar) el régimen de mercados libres y creciente ‘commoditización’ genera tal sufrimiento como para provocar intentos de imponer mayores regulaciones a los mercados y un proceso de ‘descomoditización’”.

3. ACCIONES CONCRETAS EN EL NIVEL GLOBAL Y NACIONAL

En esta sección se presentan las principales acciones realizadas en el plano internacional y local para enfrentar las consecuencias de la crisis y para restablecer el marco económico global.

3.1 ACTIVACIÓN DEL G-20⁹

Las principales potencias occidentales decidieron enfrentar la crisis buscando consenso con otras naciones con economías en fuerte crecimiento y de elevada población, para llegar a acuerdos que tuvieran un fuerte sustento económico y alta representatividad política global. A partir de estas premisas, el G-20 cobró alto protagonismo en el período, realizando una serie de cumbres presidenciales y ministeriales, en las cuales se fue dando cuenta de los avances y problemas para contener la crisis, y donde se realizaron recomendaciones de política tendientes a evitar las rivalidades nacionales. Según sus propios documentos, “el G-20 se ha propuesto ampliar el alcance de la regulación financiera, y fortalecer la regulación y supervisión prudencial del sistema bancario”.

Así se ha buscado “aumentar la coordinación de políticas entre los países, creando un marco para un fuerte, sostenible y balanceado crecimiento, designado para mejorar la cooperación macroeconómica entre los miembros del grupo y, por lo tanto, mitigar el impacto de la crisis”.

También se intentó “mejorar la gobernanza global, para tomar en consideración el papel y las necesidades de las economías emergentes de los países en desarrollo, especialmente a través de ambiciosas reformas en la gobernanza del FMI y del Banco Mundial”.

A pesar de varias reuniones realizadas en el nivel de los Jefes de Estado, Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales durante los últimos tres años, los resultados obtenidos no parecen estar a la altura

Pero fundamentalmente, el modelo de globalización en sí mismo necesita ser repensado. El modelo sobreenfatiza la acumulación de capital, o el lado de la oferta de la economía, en detrimento del lado de la demanda (dado que el énfasis en el crecimiento liderado por las exportaciones implica que la demanda es ilimitada). La falla en el crecimiento de los países subdesarrollados proviene en parte de la falta de atención del neoliberalismo en la demanda doméstica, reflejando el dominio de la economía neoclásica y la marginación de las aproximaciones keynesianas. Desarrollar la demanda doméstica y regional significará grandes esfuerzos para lograr igualdad en la distribución del ingreso –y por consiguiente un papel mayor en los estándares laborales, los sindicatos, el salario mínimo y los sistemas de protección social–. Ello requerirá un manejo estratégico del comercio, para frenar los efectos de la igualación hacia abajo provocados por el crecimiento liderado por las exportaciones, y fomentar las industrias y los servicios domésticos que proveerán mejores formas de ganarse la vida e ingresos para la media de las clases trabajadoras. Controles a los flujos de capital transfronterizos, para frenar los incrementos especulativos, podrían ser otro instrumento de un proceso de desarrollo orientado por la demanda, dado que le darán a los gobiernos mayor autonomía en relación con el tipo de cambio y para fijar las tasas de interés”.

9. Según su propia definición, “el G20 fue establecido en 1999, como consecuencia de la Crisis Financiera de 1997 en Asia, para reunir a los mayores países avanzados junto con las economías emergentes para estabilizar el mercado financiero global”.

de las metas buscadas. El G-20 no ha logrado eliminar los “paraísos fiscales” (*fiscal heavens*), cuya función fundamental en la economía global es permitir que enormes flujos de capital eludan sus obligaciones impositivas en los Estados nacionales. Tampoco ha podido lograr una regulación financiera unificada que le dé consistencia a los intentos de control efectivo de los mercados.¹⁰

Los intentos de coordinación macroeconómica entre los países no lograron evitar la “guerra de monedas” que se desató hacia fines de 2009 y que continúa en la actualidad. Estados Unidos entiende que la divisa china está subvaluada y, a la vez, ha realizado sucesivas “relajaciones cuantitativas”, consistentes en fuertes inyecciones de fondos a la plaza financiera, lo que ha contribuido a depreciar el dólar. El euro, por otra parte, ha visto deteriorada su cotización debido a los reiterados episodios de crisis externa en varios países del sur del continente.

En cuanto a la modificación en los organismos financieros internacionales, se ha incrementado en un 5% la participación de los países emergentes en la composición en los foros de decisión del FMI, y se trabaja en un incremento similar en el Banco Mundial, para aumentar el peso del voto de las economías en desarrollo en ese organismo. Estas modificaciones no han alcanzado para reorientar el tipo de intervención que realizan estas instituciones ni su enfoque de los problemas mundiales.

El G-20 también puso en marcha una instancia de deliberación y coordinación, atendiendo a la importancia específica del mundo laboral, que ha realizado diversos encuentros de reflexión e intercambio, los que no han obtenido el adecuado reflejo en el sistema de prioridades del organismo.

3.2 RELANZAMIENTO DEL FMI

El FMI, que había sufrido fuertes críticas por sus fallidas intervenciones globales en la década del noventa, y que había perdido protagonismo posteriormente, a partir de que varios importantes países deudores, entre ellos Argentina y Brasil, cancelaron sus compromisos con el organismo, fue recapitalizado con el aporte de varios países industrializados por el equivalente de 100.000 millones de dólares, para colaborar en el rescate financiero de países en desarrollo que se vieran gravemente afectados en el sector externo.

Sin embargo, continuó prevaleciendo en el organismo el enfoque que lo ha caracterizado en las décadas precedentes, que privilegia el cumplimiento estricto de los compromisos financieros por sobre las estrategias de recuperación económica.

10. El secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Tim Geithner, advirtió a mediados de 2011 a los mercados externos sobre menospreciar la regulación financiera estadounidense, urgiéndolos a eludir el “trágico” ejemplo del Reino Unido, basado en una supervisión financiera “ligera”. Llamó a un acuerdo global sobre activos derivados y autoridades estadounidenses mostraron preocupación porque Singapur y Hong Kong podrían tratar de atraer negocios con reglas más “blandas”.

Numerosos países recibieron asistencia del organismo luego de producirse la crisis, pero debieron aprobar previamente medidas de reducción del gasto público, contracción salarial y de la demanda agregada, que tuvieron efectos recesivos sobre sus economías.

Sin embargo, en 2009, a pesar de las muchas promesas retóricas del FMI sobre la flexibilidad en las políticas fiscales y monetarias debido a la crisis, los nuevos préstamos para Islandia, Rumania, Letonia y Armenia mostraron que las recomendaciones concretas no estaban en sintonía con los cambios retóricos. Solo en los casos de Tanzania y Mozambique el FMI aconsejó implementar un estímulo fiscal. El Fondo continuaba impulsando políticas fiscales estrictas y proponiendo como objetivo fundamental el logro de la inflación de un solo dígito.

En junio de 2011, Brasil y la India criticaron al FMI por ser “demasiado prescriptivo” y por sugerir que los controles de capitales “deberían ser usados temporariamente y como último recurso”. Guido Mantega, Ministro de Hacienda de Brasil, señaló que “nos oponemos a orientaciones, marcos o “códigos de conducta” que intentan constreñir, directa o indirectamente las respuestas políticas de los países que están enfrentando una expansión de los ingresos de flujos de capital volátil. Los gobiernos deben tener flexibilidad y discrecionalidad para adoptar las políticas que ellos consideren apropiadas”.

3.3 LAS POLÍTICAS NACIONALES

Para simplificar la presentación de una amplia variedad de políticas nacionales que reflejan diferentes prioridades y enfoques, hemos establecido una tipología de cuatro grupos de países según el tipo de política implementada, que van de las que han tenido un efecto contraproducente en materia de recuperación económica a aquellas que mostraron un éxito considerable para neutralizar los aspectos más negativos de la crisis.

POLÍTICAS DECIDIDAMENTE CONTRACTIVAS: son aquellas que se han implementado en el Sur y Este de Europa, en general promovidas por el FMI, por el Banco Central Europeo (BCE) o por presiones de los mercados financieros. Apuntan centralmente, en una visión estática de la economía, a liberar recursos para el pago de los compromisos externos, mediante la contracción del gasto público dedicado a funciones sociales o de reproducción económica. Esas reducciones toman la forma de recortes de salarios a los servidores públicos, corte de subsidios diversos, reducción del gasto en infraestructura y otras inversiones. En algunos casos, como en Letonia, se las ha llamado “devaluaciones sociales”, ya que buscan retomar la competitividad de la economía y mejorar el balance externo, contrayendo los costos internos en moneda extranjera. Entre esos costos, el salarial ocupa un lugar destacado. Las presiones crecientes para realizar recortes presupuestarios en España, Portugal, Irlanda, Grecia e Italia tienden a debilitar las políticas de empleo, específicamente en las estrategias de sostenimiento de los ingresos de los trabajadores y disminución de los derechos laborales. Esto se observa con más claridad en aquellos países aquejados por fuertes incrementos en el desempleo, proporción elevada de contratos temporarios y alta flexibilidad en los contratos

de trabajo. Henri Sterdyniak¹¹ ha sostenido recientemente que: “Dos discursos contradictorios emergen. El de la recuperación del crecimiento vía austeridad competitiva, reducción de los déficits públicos y reformas liberales, por un lado, y el discurso de la OIT y de CEPAL sobre un nuevo crecimiento, basado sobre objetivos de pleno empleo, empleos decentes, objetivos sociales y ecológicos, por otro”.

POLÍTICAS EXPANSIVAS ORIENTADAS PREDOMINANTEMENTE AL MERCADO FINANCIERO (Estados Unidos, Gran Bretaña): Si bien los paquetes lanzados por estos países contuvieron una amplia variedad de medidas, el rasgo fundamental ha sido la orientación hacia la consolidación de las grandes corporaciones financieras (“too big to fail”). Sectores productivos con severos problemas estructurales, como la industria automotriz, también fueron asistidos. Las políticas de consolidación del sector financiero han sido exitosas, ya que las entidades más importantes han logrado recuperarse, pudieron devolver buena parte de los fondos de rescate que recibieron del sector público y comenzaron a mostrar altas utilidades ya en 2010. A diferencia de las anteriores, las políticas de apoyo a los desempleados, a los deudores hipotecarios afectados por la crisis o a condados golpeados por fuertes caídas en la recaudación impositiva, fueron insuficientes para abarcar a la población afectada por esos problemas y aliviar efectivamente su situación. En ese sentido, el desempleo parece haber ascendido fuertemente y haberse estabilizado en un nuevo piso. Tanto los EE.UU. como Gran Bretaña usaron fuertes políticas de expansión monetaria en 2010 (“relajaciones cuantitativas”, cuyas siglas en los EE.UU. fueron QE1 y QE2), que tuvieron escaso impacto en la actividad productiva real y el consumo, pero permitieron el relanzamiento del mercado bursátil y de otros activos financieros, que mostraron una tendencia ascendente hasta mediados de 2011.

POLÍTICAS MIXTAS ORIENTADAS AL MERCADO EXTERNO (Alemania y otras economías del Norte de Europa): en 2008 el Gobierno Federal aprobó un paquete con el cual promueve inversiones en empresas, unidades familiares y municipios. Se elevaron los recursos destinados para al saneamiento urbano (escuelas, vías de transporte y edificios públicos) con el fin de reducir las emisiones de CO₂, impulsar el crecimiento y el empleo, y atenuar el impacto ambiental. Se dio apoyo fiscal a la renovación del parque automotor fomentando tanto la industria del automóvil como la ecología. Se extendió el subsidio por horario laboral reducido, a fin de evitar despidos. Se redujo la carga fiscal a las personas físicas y las cargas sociales. Se ha lanzado un programa de créditos y garantías para empresas sanas que no pueden acceder a créditos debido a la reservada actitud de los bancos. En general, las políticas públicas han inducido bajas de costos para fortalecer la competitividad externa de la economía. El énfasis no estuvo puesto tanto en la expansión del gasto público como en la reducción de la carga impositiva a actores seleccionados.

Por otra parte, los países avanzados del Norte de Europa, menos afectados por la burbuja hipotecaria y con importantes mecanismos de protección social vigentes, tuvieron la ventaja de que funcionaron los estabilizadores automáticos implícitos en las instituciones del Estado de Bienestar. La crisis puso de manifiesto

11. Director del Departamento de Economía de la mundialización del Observatorio Francés de Coyunturas Económicas, en el seminario del G-20 organizado por el MTEySS y el Ministerio de Trabajo francés en julio de 2011.

la gran diversidad existente dentro de la Unión Europea, tanto en políticas domésticas como en el tipo de inserción internacional de cada una de esas economías.

La Unión Europea lanzó un plan de Recuperación (EERP) en diciembre de 2008. Se trató de un paquete de estímulo que se implementó en 2009 y 2010, buscando promover la inversión, sostener el poder de consumo de la población y al mercado de trabajo. El 39% del Plan de estímulo se orientó a sostener el poder adquisitivo de la población, el 16% a atender problemas en el mercado de trabajo, el 20% a actividades de inversión y el 25% al estímulo a las empresas. Dos tercios de las medidas de apoyo son transitorias.¹²

POLÍTICAS EXPANSIVAS DIVERSIFICADAS (China, India, América Latina): estas economías, que tienen en común un peso muy significativo de las exportaciones sobre la demanda agregada, debieron enfrentar la crisis tratando de evitar que la contracción externa no determinara también una contracción interna de la actividad. Por lo tanto, lo que caracterizó a las políticas de América latina y de diversos países asiáticos, con la presencia relevante de China, fue la implementación de políticas de estímulo a la demanda interna, con fuerte énfasis en la obra pública y en la dinamización de actividades con impacto en el empleo y en los eslabonamientos productivos que contribuyeran a difundir el impacto del incremento del gasto público. La construcción de infraestructura, el crédito para la inversión productiva y la construcción de vivienda, y los apoyos y estímulos para sectores orientados al mercado interno cumplieron un papel destacado en las políticas públicas implementadas en estas regiones. China optó por expandir la demanda doméstica para compensar la contracción de sus exportaciones, mediante la inversión pública en proyectos de construcción de vivienda económica, desarrollo de infraestructura (trenes, autopistas y aeropuertos) y desarrollo de servicios de salud. Al mismo tiempo, se apoyó la modernización de diez sectores industriales seleccionados; se redujeron las tasas activas y los encajes bancarios, y se lanzó un nuevo sistema de pensiones en el sector rural.

India lanzó sucesivos paquetes de estímulo fiscal, con particular énfasis en infraestructura (financiando proyectos públicos-privados para transporte ferroviario, puertos y energía). Se incrementó el gasto público, impulsando el incremento de los ingresos rurales, bajando las tasas de interés y garantizando liquidez para empresas medianas y grandes. Además hubo reducciones impositivas y otros beneficios destinados a industrias intensivas en mano de obra.¹³

12. El reporte sobre la política europea –EU’s Response to the Crisis– fue realizado por la OIT para el grupo de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, durante el 20 y 21 de abril de 2010, en Washington.

13. Información aportada por los informes nacionales presentados en el G-20, Meeting of Labour and Employment Ministers, desarrollada el 20 y 21 de abril de 2010, en Washington.

◆ 4. AMÉRICA LATINA EN LA CRISIS

4.1 PRINCIPALES EFECTOS DE LA CRISIS

El impacto de la crisis económica en los países centrales llegó a la región a través de los habituales canales comerciales y financieros. En el caso de algunas naciones centroamericanas, el impacto también se sintió por la caída de las remesas que los trabajadores emigrantes remiten desde los países centrales a sus naciones de origen. Adicionalmente, el cambio de expectativas de los actores económicos locales constituyó un factor que incidió en la reversión de un ciclo de más de un quinquenio de crecimiento regional.

En el sector externo, se observó que la crisis produjo un fuerte impacto en las exportaciones regionales, las que cayeron 23,4% en 2009, ya que las cantidades enviadas al exterior se redujeron en un 10%. Los precios de los bienes exportados se contrajeron, en promedio, un 14%, mientras que en materia financiera, aun cuando se registró un incremento en la fuga de capitales y de las remesas de las firmas multinacionales hacia sus casas matrices, el impacto fue menos significativo. El efecto conjunto del intercambio comercial y de los flujos financieros incidió sobre la cuenta corriente de la región, que presentó transitoriamente un saldo negativo equivalente al 0,4% del producto regional, luego de sostener más de un quinquenio de saldos positivos. A pesar de la contracción que podría haber inducido el sector externo, el producto regional se contrajo solo un 1,8%, siendo esta una caída poco significativa en comparación con la situación en Norteamérica y parte de Europa. Si bien quebró una tendencia expansiva que se prolongaba desde 2002, la recesión fue transitoria y en 2010 la región retomó una senda expansiva. La disminución de la actividad económica impactó sobre el desempleo urbano, que sufrió un repunte coyuntural, pasando del 7,3% al 8,2% entre 2008 y 2010. También en términos de indicadores de pobreza se registró un retroceso, pues el número de habitantes pobres de la región pasó de 180 a 189 millones de personas, en los dos años posteriores al estallido de la crisis.

Entre las políticas nacionales adoptadas, se destacan, por su importancia y amplitud, las desarrolladas en Brasil y Argentina.

Brasil lanzó un paquete de estímulo, inyectando liquidez e incrementando los recursos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), sosteniendo los programas sociales, incrementando el salario mínimo y reduciendo progresivamente las tasas de interés. El déficit fiscal se incrementó entonces, llegando al 3,2% del PIB. Los estímulos incluyeron inversión en infraestructura y recortes impositivos, subsidios al sector agrícola, transferencias a las municipalidades y extensión del seguro de desempleo. Se lanzó el programa de vivienda "Minha Casa, Minha Vida", orientado hacia sectores de ingresos bajos y medios. La existencia de una gran banca pública, fuertemente capitalizada, fue sin duda uno de los activos con los que contó Brasil para enfrentar con éxito el impacto externo.

En Argentina, el paquete de estímulo fue amplio e incluyó medidas financieras, fiscales y de protección laboral y social. Se nacionalizó el sistema de seguridad social, lo que permitió redireccionar recursos para

sostener la actividad económica y mejorar la protección social. Se incrementó el presupuesto público destinado a la construcción de viviendas, hospitales, caminos e infraestructura, y también se promovió la demanda privada de determinados bienes durables. Se dio apoyo específico a las industrias del sector privado, a cambio de sostener la actividad o de la adquisición de nuevos bienes de capital. También se tomaron medidas específicas para fortalecer la retención de personal en empresas con problemas vinculados con la crisis y se redujeron transitoriamente ciertas cargas sociales. A la vez, en 2009, se extendió el sistema de protección social hacia todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años no cubiertos por el régimen contributivo, mediante la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Es importante señalar que en la mayoría de los países de la región, las políticas laborales orientadas al sostenimiento de los puestos de trabajo no tuvieron un lugar destacado, según lo determina un informe realizado por la CEPAL. El caso argentino es, en este sentido, muy particular, dado el grado de activismo mostrado por las autoridades para consolidar el mercado laboral y reducir a un mínimo el previsible incremento del desempleo.

El despliegue rápido y amplio de políticas anticrisis jugó también un papel destacado en la reversión de expectativas negativas que podían extenderse entre los agentes económicos, precipitando indeseables comportamientos “de manada”, que profundizarían más las tendencias contractivas.

4.2 DIVERSIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Las medidas adoptadas en la región abarcan un amplio abanico de ideas, vinculadas tanto con el impacto de la crisis, con la orientación de las autoridades políticas y económicas, como con los instrumentos y recursos disponibles en cada caso.¹⁴

POLÍTICAS MONETARIAS Y FINANCIERAS: en diversas experiencias nacionales se intentó ampliar la base crediticia, para compensar la fuga de capitales que se generó al comienzo de la crisis. En algunos casos, también se otorgaron líneas de crédito oficiales a tasas de interés preferenciales, en forma puntual, destinadas a asistir a sectores particularmente frágiles. Un caso destacado es el brasileño, que cuenta con el Banco Nacional de Desarrollo, un banco oficial dotado de grandes recursos financieros, que utilizó sus activos para dinamizar sectores productivos, de construcción de infraestructura y vivienda.

POLÍTICAS FISCALES: casi todos los gobiernos de la región adoptaron políticas fiscales expansivas, que incluyeron desde la disminución de impuestos a sectores populares o áreas de la producción, hasta el incremento de subsidios a sectores de bajos ingresos o industrias afectadas por la crisis. También se utilizaron los beneficios tributarios (exenciones, recortes) para compensar problemas de rentabilidad empresarial. En el caso mexicano,

14. Esta sección está desarrollada a partir del informe de la CEPAL “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009” y de otras informaciones disponibles.

por ejemplo, se utilizó fuertemente (aprovechando la abundancia del recurso en esa nación) la reducción de tarifas en los combustibles y la energía, tanto para la actividad productiva como para el consumo de las familias.

POLÍTICAS CAMBIARIAS Y DE COMERCIO EXTERIOR: la salida de capitales de la región, tanto debido al comportamiento de actores locales como de firmas multinacionales, obligó a los estados a proveer de divisas al mercado interno para facilitar la continuidad de las actividades económicas. Así se establecieron líneas adicionales de financiamiento a las exportaciones y, en algunos pocos casos, como el argentino, se impusieron ciertas restricciones a las importaciones (véase el capítulo 4. “Comercio y empleo durante la crisis internacional: la dinámica de las exportadoras industriales”, en esta publicación).

POLÍTICAS SECTORIALES: uno de los instrumentos más ampliamente utilizados en la región ha sido el incremento en la construcción de viviendas, por sus conocidos efectos multiplicadores y de mejora del bienestar social. Algunos gobiernos mostraron preferencia por este tipo de enfoque, diversificando las políticas sectoriales hacia el agro, la industria y el turismo, como en los casos de México y Uruguay.

POLÍTICAS LABORALES Y SOCIALES: en la región tuvieron claro predominio las preferencias por el reforzamiento de los planes sociales en relación con las políticas laborales activas. Algunos países utilizaron ambas vías (como es el caso de Brasil), mientras Argentina utilizó tanto las políticas laborales para consolidar el empleo, como medidas fuertemente redistributivas. Entre las primeras, cabe mencionar la implementación del Procedimiento Preventivo de Crisis, donde el Estado, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – MTEySS, asume un papel de mediador entre las empresas que han sido impactadas por la crisis y sus trabajadores, con el propósito de evitar reducciones de personal; el subsidio directo al salario de trabajadores de empresas en crisis (REPRO) por un período de tiempo determinado; y la reducción de aportes patronales para empleadores que regularicen a los trabajadores o para nuevos trabajadores. En el terreno distributivo, el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo no solo generó una amplia cobertura social para sectores muy desprotegidos, sino que introdujo un fuerte dinamizador del consumo en franjas postergadas de la población, lo que contribuyó a reforzar la demanda agregada y evitó un proceso de eventual reciclamiento de la crisis.

◆ 5. VISIONES EMERGENTES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

Como hemos señalado, el recorte temático realizado en relación con la explicación de la crisis, centró en las disfuncionalidades del mercado financiero el origen del problema. En ese sentido, el mercado de trabajo no estuvo mencionado, ni indirectamente, como factor que contribuyó a la crisis. Sin embargo, rápidamente se advirtió el impacto negativo que el corte del crédito, la contracción de la demanda y el debilitamiento del comercio internacional tuvieron en el mercado laboral. En una primera instancia, los organismos con mayor protagonismo, como el G-20, reconocieron el problema e hicieron diversos llama-

mientos a tomar medidas para reducir los daños provocados. Luego, el tema fue perdiendo importancia, en paralelo con el surgimiento de propuestas de ajuste fiscal y de incremento de la competitividad externa en las economías centrales, lo que implicaba un recorte del ingreso de los empleados públicos, de las jubilaciones futuras, incremento de la edad jubilatoria y reformas contractuales que tendieran a abaratar el “costo laboral” para las empresas.

A continuación, se muestran algunas de las expresiones institucionales más claras sobre el tema laboral.

5.1. POSICIONES DEL G-20

En Londres, en abril de 2009, el G-20 realizó la “Job Conference” y la reunión de Líderes del Grupo. En la Declaración resultante de esta Cumbre, se afirmó que “... nos comprometemos a hacer todo lo que sea necesario para: restablecer la confianza, el crecimiento y el empleo (...). Vamos a emprender una ampliación fiscal concertada y sin precedentes que permitirá conservar o crear millones de puestos de trabajo que de otro modo se habrían destruido (...). Nos comprometemos a apoyar a las personas afectadas por la crisis mediante la creación de oportunidades laborales y de medidas de complemento a los ingresos. Crearemos un mercado laboral justo y favorable para la conciliación con la vida familiar, tanto para hombres como para mujeres. (...) Apoyaremos el empleo estimulando el crecimiento, la inversión en educación y la formación, y mediante políticas activas para el mercado laboral centradas en los más vulnerables”.

En la siguiente reunión del G-20, en setiembre de 2009, en Pittsburg, se sostuvo nuevamente la importancia del empleo y la necesidad de adoptar medidas de política económica. Los países del G20 se comprometieron a implementar planes de recuperación que respalden el trabajo decente, ayuden a preservar el empleo existente y den prioridad al crecimiento del empleo. Adicionalmente, coincidieron en la importancia de continuar proporcionando ingresos, protección social y capacitación a los desempleados y a quienes tienen mayor riesgo de caer en el desempleo. Asimismo, consideraron necesario instrumentar políticas que acaten los principios fundamentales y los derechos defendidos por la OIT.¹⁵ Se aceptaba incluso que se requería de reformas estructurales para crear un mercado laboral más incluyente, políticas de mercado laboral activas y programas de capacitación y de educación de calidad. También se manifestó apoyo a la Resolución de la OIT sobre el Pacto Mundial para el Empleo, comprometiéndose a las naciones a adoptar los elementos clave de su marco general, con el fin de avanzar en la dimensión social de la globalización.

Uno de los principales resultados de esta Cumbre fue la convocatoria a la primera Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo de los países miembros del G-20, que se realizó en abril de 2010. Esta Reunión representó un importante antecedente, ya que se trata del primer encuentro de este tipo y expresó la preocupación de

15. En esta Cumbre, los Presidentes de Argentina y Brasil propusieron formalmente la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los debates del G-20.

los líderes del G-20 por los temas sociolaborales. De esta Reunión surgieron nuevamente diversas recomendaciones, destinadas a los Líderes del Grupo que se reunirían en junio en Toronto. Allí se expresó la necesidad de asegurar que los beneficios de la productividad se compartan con los trabajadores, para mejorar sus niveles de vida; que el trabajo constituya un camino seguro para salir de la pobreza para todos los pueblos; que se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores y que se fomente el diálogo social.

En esta línea, los Ministros señalaban que es fundamental “apoyar la coordinación de los esfuerzos para dar prioridad al crecimiento del empleo, porque un crecimiento sólido y simultáneo del empleo y el ingreso en muchos países afianzará la demanda mundial, generando así más empleos. El crecimiento del empleo y los ingresos en todas las regiones, y en particular en los países con altos porcentajes de hogares pobres, representa también una contribución indispensable para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado a nivel mundial, un objetivo fundamental de la coordinación general de políticas económicas de nuestros países”.

Las recomendaciones se organizan sobre cinco ejes temáticos en los que se plantean los problemas tanto de la recuperación como del panorama poscrisis:

- 1) intensificar la creación de empleos para garantizar una recuperación sostenible y el crecimiento;
- 2) fortalecer los sistemas de protección social y promover políticas activas del mercado de trabajo;
- 3) colocar el empleo y la reducción de la pobreza en el centro de las estrategias económicas nacionales y mundiales;
- 4) mejorar la calidad de los trabajos de nuestros ciudadanos;
- 5) preparar nuestra fuerza de trabajo para futuros desafíos y oportunidades.

Como se mencionó, la crisis planteó la necesidad de lograr una mayor convergencia y coordinación entre las políticas macroeconómicas y las políticas relacionadas con el empleo, los mercados de trabajo, la formación profesional y la protección social. Si bien la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 se abrió como un espacio para marcar un nuevo rumbo en este proceso de cooperación para alcanzar los objetivos planteados en Pittsburg, en las cumbres del G-20 posteriores de Toronto y de Seúl, los temas laborales estuvieron prácticamente ausentes.

En julio de 2011, se realizó en Buenos Aires el Seminario Regional del G-20 sobre Empleo, Trabajo y Políticas Macroeconómicas, organizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social argentino, la Cancillería y el Ministerio de Trabajo de Francia. Este Seminario tuvo como propósito generar un debate entre los países miembros del grupo y los expertos internacionales, acerca de la relación entre las políticas macroeconómicas y las instituciones laborales.

Si bien aún no se ha logrado vincular formalmente los temas laborales con los principales objetivos de política establecidos por el G-20, mediante la creación de un *working group* de empleo que permita plantear los temas laborales en el mismo nivel que las otras metas de política, luego de la Reunión de Ministros de Trabajo en París (en setiembre de 2011), quedó consolidada una “Task Force sobre Empleo”. Este grupo

tiene como objetivo trabajar en primer lugar sobre el “desempleo juvenil”. Otro avance a destacar producido en esta misma Reunión de Ministros fue la institucionalización de las Reuniones de Ministros de Trabajo.

En el documento “The G-20 and recovery and beyond. An agenda for global governance for the twenty-first century”, realizado por Jean-Paul Fitoussi y Joseph E. Stiglitz para el Centre de Recherche en Économie de Sciences Po y la Universidad de Columbia, en febrero de 2011, los autores señalan: “Quizás no sea una sorpresa que algunos encuentros recientes hayan sido una decepción. Si no hay algunos éxitos bajo la presidencia francesa, la relevancia del G-20 será puesta en cuestión... Hay varios factores que pueden explicar la pérdida de cohesión entre los países, cohesión que parecía tan fuerte en 2008-2009. Entre ellos, dos son de particular importancia en vista de su posible impacto en el diseño de futuras políticas. El primero es el creciente énfasis que se pone en la sustentabilidad de las deudas públicas (incluso por aquellos países que tienen una buena situación en las finanzas públicas), lo que es una consecuencia de que la crisis las ha incrementado ampliamente casi en todas partes. El segundo es el viraje del énfasis en la demanda hacia el lado de la oferta de la economía debido a preocupaciones sobre la competitividad. La combinación de los dos factores está incrementando el sesgo hacia el interior de las políticas nacionales y por lo tanto su potencial no cooperativo”.

5.2. LA OIT - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En su documento “Tendencias mundiales del empleo 2011” publicado recientemente, la OIT sostiene: “Antes de la crisis económica mundial, entre 2001 y 2006, el PIB mundial crecía a un ritmo medio anual de más del 4%, y el empleo a un ritmo ligeramente menor que la productividad de la mano de obra (un 1,9% de crecimiento al año frente al 2,2%). No obstante, estas tendencias mundiales relativamente favorables ocultaban desequilibrios de la economía mundial que aumentaron significativamente en el período que condujo a la crisis económica mundial, como la excesiva dependencia en las exportaciones y el consumo interno limitado de muchos países en desarrollo, y la dependencia excesiva del crédito y el consumo, y las tasas de ahorro insosteniblemente bajas de muchas economías desarrolladas”. La OIT está apuntando con este comentario a las limitaciones de las estrategias de crecimiento dirigidas hacia los mercados externos –que desatienden la ampliación del mercado interno– en el caso de los países en desarrollo, mientras que en el caso de los países desarrollados se alude a la insuficiencia de los ingresos de la población en relación con los niveles de consumo estimulados por el crédito.

5.3. LAS GRANDES ORGANIZACIONES SINDICALES MUNDIALES EN EL MARCO DEL G-20

En ocasión de la Cumbre de Londres del G-20, en abril de 2009, se realizó una Reunión de Federaciones Sindicales Internacionales (Global Unions), quienes efectuaron una Declaración que postula en algunos de sus párrafos: “La economía mundial se encuentra sumida en una triple crisis de amplio alcance, que se inició en el mercado inmobiliario de los EE.UU., se extendió por todo el sistema financiero no regulado,

desembocando en una crisis del mercado de créditos que se trasladaría más tarde a una crisis del empleo. Finalmente, ha evolucionado hasta convertirse en un círculo vicioso, complejo y pernicioso, donde la caída de los precios de la vivienda y el creciente desempleo se combinan para alimentar la crisis del mercado de créditos. Esta crisis se está extendiendo por las economías industrializadas, emergentes y en desarrollo". En ese documento, las federaciones sindicales reclamaron una mayor atención de los gobiernos en los problemas específicos del desempleo, abogando por políticas más decididas de estímulo a la producción.¹⁶

En los materiales presentados en ese encuentro se puede observar un reconocimiento generalizado sobre los peligros e incertidumbres que afectan al mundo del trabajo a partir de la crisis.¹⁷ Sin embargo, la temática parece haber perdido relevancia dentro de la agenda del G-20, mientras que la OIT continúa señalando la relación entre la crisis y las grandes orientaciones económicas que prevalecieron recientemente. Las organizaciones sindicales han sido sumamente críticas frente al escenario actual, poniendo de relevancia los riesgos de "deflación salarial", es decir, de caída del salario real de los trabajadores –políticas que se están impulsando en el Sur y Este de Europa, y en varios estados de los EE.UU.–, y reclamando acciones públicas concretas para revertir la situación.

16. En otros párrafos de la Declaración señalaron: "Cuando los líderes del G-20 se reunieron por primera vez en noviembre de 2008 en Washington, el mundo se enfrentaba ya a una ralentización sin precedentes en el crecimiento, con un descenso de la producción en los países industrializados. La situación es ahora muchísimo peor. El contagio se ha extendido a las economías emergentes y en desarrollo, donde el crecimiento se ha estancado y el PIB per cápita está descendiendo, el mundo entra actualmente en una profunda recesión. El impacto de la recesión se está intensificando rápidamente en las regiones en desarrollo en 2009, a causa del fuerte descenso en las exportaciones y el agotamiento de los flujos de capital privado (...). El desempleo ha seguido aumentando en los primeros meses de 2009. Ahora parece ser que el escenario 'tremendista' de la OIT, que vaticinaba un incremento del desempleo en 50 millones en todo el mundo para 2009 podría ser incluso excesivamente optimista. Más de 200 millones de trabajadores podrían encontrarse sumidos en la más absoluta pobreza, principalmente en los países en desarrollo y emergentes, que no cuentan con redes de seguridad social adecuadas (...). Sin una respuesta radical por parte de los gobiernos, la crisis económica más grave desde la Gran Depresión de 1930 podría transformarse en una crisis social y, en última instancia, también política. (...) El movimiento sindical internacional insta por tanto a los líderes del G-20, trabajando conjuntamente con otros gobiernos e instituciones internacionales, a desarrollar una estrategia para abordar la crisis y por otro lado establecer una economía mundial más justa y sostenible para las generaciones venideras. La estrategia deberá:

- poner en marcha un plan de recuperación y de crecimiento sostenible pactado a nivel internacional que dé un fuerte impulso a la creación de empleo centrándose en la inversión pública, políticas activas del mercado de trabajo, la protección de los más vulnerables mediante la creación de amplias redes de protección social, así como inversiones en la "economía verde" capaces de orientar la economía mundial hacia un modelo de crecimiento con bajas emisiones de carbono. Las economías en desarrollo y emergentes deberán disponer de los recursos y el espacio político necesarios para la aplicación de políticas anticíclicas (...);

- luchar contra el riesgo de deflación salarial y contra el aumento de las desigualdades de ingresos, ampliando la cobertura de la negociación colectiva y reforzando las instituciones encargadas de fijar los salarios, de tal manera que se establezca una base decente en los mercados laborales".

"En cuanto a políticas activas para el mercado de trabajo, las organizaciones sindicales señalaron: 'La principal prioridad debe ser mantener a la gente trabajando, las plantillas en pie y a los trabajadores en activo'. Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) desempeñan un papel esencial, sin embargo, la inversión en PAMT ha supuesto apenas una mínima parte de los paquetes fiscales adoptados por la mayoría de los países. Se necesitan políticas y programas diseñados e implementados para reducir el riesgo de desempleo y pérdidas de puestos de trabajo, además de proporcionar subsidios. En estos momentos difíciles, las empresas deben ser socialmente responsables e intentar retener a los trabajadores el mayor tiempo posible. En la OIT, trabajadores, gobiernos y empleadores acordaron que 'la reestructuración debe basarse en el diálogo y consultas entre gerencia, sindicatos y representantes de los trabajadores'".

17. Recientemente, en ocasión de la Reunión de Ministros de Trabajo del G-20 de setiembre de 2011 en París, se presentó una nueva declaración de la agrupación Global Unions que se inscribe en la misma lógica que la anterior.

6. IMPACTO DE LA CRISIS EN EL DISCURSO

6.1. MODIFICACIONES DISCURSIVAS EN LOS CENTROS DE DECISIÓN INTERNACIONALES

La evolución del discurso económico estuvo fuertemente asociada con las percepciones de la crisis en los centros de decisión. En los primeros meses, fueron habituales alusiones inesperadas a los problemas de los mercados desregulados. Por ejemplo, en el Foro de Davos de 2009, se abandonó el clima de confianza acerca de la capacidad de los mercados para autoequilibrarse, y se cuestionó el paradigma que priorizaba la “autorregulación” y las teorías asociadas con la capacidad de los mercados para anticipar el riesgo y minimizar los efectos de los “desvíos” o desequilibrios transitorios. Cuando se logró estabilizar el sistema financiero global, al menos en cuanto a las grandes entidades estadounidenses y europeas, y la preocupación por un crack financiero global cedió, se retornó paulatinamente a las formas que predominaron en los últimos 30 años de ver la economía.

Otro elemento importante que influyó para “moderar” un viraje discursivo más importante, fue que mientras en 2008 y parte de 2009 el énfasis político estuvo puesto en evitar el colapso financiero y de la actividad económica, hacia el final de ese año y durante 2010 y 2011, el énfasis en los países centrales y, por lo tanto, en los organismos financieros y otras instituciones en los que su influencia es decisiva, viró hacia un discurso que ponía el acento en la austeridad, la contención del gasto y la solvencia externa. En ese sentido, se observó la fuerte influencia de los mercados financieros internacionales, los bancos privados de los países centrales, y de las compañías calificadoras de riesgo en el ámbito del debate público, lo que hizo reinstalar como prioridades las acciones públicas destinadas a asegurar el cumplimiento de los compromisos externos, soslayando la aún débil recuperación del crecimiento económico que se registraba en las principales economías.

Las numerosas críticas de prestigiosos académicos y las quejas del público de los países afectados no lograron ganar influencia sobre los tomadores de decisiones y, por lo tanto, los enfoques económicos novedosos no alcanzaron a tener presencia en las áreas estratégicas de los estados y en otras instituciones influyentes.

Se podría afirmar que se generó un nuevo consenso en relación con que hay que regular más y mejor a las finanzas, en línea con la caracterización predominante del origen de la crisis. Este consenso se cristalizó, por ejemplo, en las nuevas normas bancarias de “Basilea III”, que la Unión Europea decidió adoptar en julio de 2011, pero no se plasmó en pasos más audaces en materia de regulación global. De esa forma, ya en 2011 el periódico especializado *Financial Times* señaló que “en la Unión Europea los bancos han encontrado debilidades en la legislación, que les permiten eludir las normas prudenciales establecidas en la regulación mencionada”.

De todas formas, la gravedad de la crisis provocó ciertas “incoherencias” discursivas en espacios institucionales que han sido consistentemente neoliberales en las últimas décadas. Así, en 2009, el FMI aconsejó implementar estímulos fiscales a Tanzania y Mozambique, siendo probablemente la primera vez que este organismo recomendó a países de bajos ingresos gastar más.

Luego, en octubre de 2010, el Director del FMI, Dominique Strauss-Kahn instó a “un mejor control del flujo de capitales”. Fue entonces cuando consideró que “los flujos de capitales que se dirigen a Asia requieren una acción rápida y coordinada de control para garantizar la estabilidad financiera mundial y evitar burbujas de precios de los activos (...) Los flujos de capital están inundando (la región) y no queremos que en breve la historia se repita”. “En algunos casos, el control de los capitales se puede justificar para ayudar a contener esos riesgos”, sostuvo Strauss-Kahn, en un tono alejado de la inflexibilidad que caracteriza al organismo que dirigía.

En febrero de 2011, el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick señaló: “Los precios globales de los alimentos están ahora en niveles peligrosos y también está claro que la reciente alza de precios está causando dolor y haciendo sufrir a la gente pobre en todo el mundo”. La sorprendente preocupación por regular un mercado, en este caso el de los alimentos, por parte del Banco Mundial, seguramente influyó para que en junio de 2011 los ministros de Agricultura del Grupo de los Veinte (G-20) alcanzaran un acuerdo para “reducir la volatilidad de los precios de los alimentos”. Este acuerdo incluyó entre sus objetivos “el aumento de la producción agrícola mundial, la mejora de la transparencia del mercado y la eliminación de las restricciones a las exportaciones de las ayudas alimentarias”.

También debe considerarse como un fuerte desvío de la ortodoxia económica el decidido accionar de la Reserva Federal de los Estados Unidos y del Banco Central Europeo, cuando desbordando ampliamente los límites estatutarios impuestos a su función específica, acudieron en socorro de grandes empresas de seguros e hipotecarias, o de estados miembros de la UE. Esta extralimitación heterodoxa fue aceptada con suma naturalidad por los más hostiles enemigos de la intervención estatal en la economía.

Estimular la economía en situaciones extremas, controlar flujos excesivos de capitales, incidir en el mercado de alimentos para evitar revueltas sociales, o usar cualquier institución para evitar un crack financiero parecen ser concesiones regulatorias “transitorias” y no constituyen un vuelco discursivo, ya que continúa manteniéndose como “meta” deseable el paradigma anterior. Las medidas heterodoxas puntuales que surgieron en el período no forman parte de un nuevo paradigma, sino que son respuestas pragmáticas frente a problemas de índole económica que podrían tener severos efectos políticos. El reconocimiento realista y la respuesta desinhibida a los desequilibrios parciales ha sido hasta el presente “la excepción que confirma la regla” dentro del discurso económico predominante.

6.2. EL DISCURSO EMERGENTE EN LA SOCIEDAD CIVIL A PARTIR DE LA CRISIS

El mundo sindical

La Confederación Sindical Internacional, que constituye la agrupación más numerosa de centrales sindicales nacionales, emitió en junio de 2011 un documento, en el que señaló: “Los trabajadores y sus familias a lo largo del globo vienen al final de los salvajes recortes al sector público, en tanto los gobiernos usan nuevamente los activos del pueblo para financiar los errores cometidos en las finanzas y los sectores bancarios”.

La Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional (ITUC - International Trade Union Confederation), Sharan Burrow, sostuvo en esa oportunidad que “el mercado financiero especulativo internacional ha crecido desde que causaron la crisis financiera, en tanto quienes pagan los impuestos, los trabajadores y sus familias, están siendo castigados por los gobiernos (...) La presente ronda de recortes en los servicios públicos por los gobiernos, demasiado asustados para enfrentar al mercado monetario internacional es una desgracia, y nosotros apoyamos el enfrentamiento público y la lucha contra los gobiernos que buscan despojar a las comunidades de sus servicios”.

“El valor total de los derivados financieros alcanzó los 605 billones de dólares, alrededor de 10 veces el PIB global en 2010, de acuerdo con la OCDE. Los derivados están virtualmente exentos de impuestos y los bancos frecuentemente eluden pagar los impuestos por las ganancias producidas por la venta de derivados”, señaló Burrow, quien también agregó: “Un simple impuesto a las transacciones financieras podría generar miles de millones de dólares que podrían ser usados para crear trabajos decentes, atacar la pobreza global y financiar acciones contra el cambio climático”.

En este repaso del impacto de la crisis sobre los sectores representativos de la sociedad mundial, no se debe dejar de mencionar a los jóvenes, tanto de los países europeos como del mundo árabe, quienes han protagonizado movilizaciones significativas, que responden a diversas causas pero que tienen en común el alto nivel de desempleo en ese sector etario, junto con las malas perspectivas futuras que ofrece el actual escenario económico internacional. En los diversos manifiestos y declaraciones difundidos desde comienzos de año hasta la actualidad, aparecen señalados tanto el tema del desempleo como el tema de la carestía de la vida, constituyendo problemas que se han agudizado y extendido recientemente.

6.3. EL DISCURSO DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES NO FINANCIERAS

LA UNCTAD (CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO): en su Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 2009, la UNCTAD presenta una visión crítica de la situación económica mundial, señalando que “los nuevos instrumentos financieros suelen aportar escasos beneficios sociales, pero sus efectos en la actividad económica del sector real pueden ser nocivos (...) Gran parte de los mercados financieros se han desvinculado completamente de las actividades del sector `real`”. La visión de la UNCTAD representa uno de los planteos más alejados del consenso predominante en otras instituciones internacionales, tanto por la severidad con la que señala los múltiples desequilibrios que provoca el funcionamiento del mercado desregulado, como por las propuestas que realiza para enfrentar la crisis.¹⁸

18. En el informe de UNCTAD se señala: “Muchos de los nuevos instrumentos financieros han debilitado la capacidad de las instituciones financieras para gestionar el riesgo y favorecido el desarrollo de un sistema financiero paralelo opaco, mal regulado y falto del capital necesario (...) En particular, la especulación ha hecho aumentar la volatilidad de los precios en los mercados de productos básicos y ha sido la causa de inestabilidad y desajustes de los tipos de cambio. Esto puede causar daños duraderos a la economía real y al sistema comercial internacional”. La gestión proactiva de la cuenta de

El Secretario General de la UNCTAD, Supachai Panitchpakdi, observó en ese momento que “en los Estados Unidos, la parte del PIB que corresponde al sector financiero aumentó del 5 al 8% entre 1983 y 2007, mientras que su parte en el total de beneficios empresariales pasó del 7,5 al 40%”.

En setiembre de 2010 la UNCTAD publicó el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2010, cuyo subtítulo es “Empleo, globalización y desarrollo”. En ese documento, UNCTAD advierte que “muchos países dependen demasiado de las exportaciones, pero no todos podrán salir adelante simultáneamente con estrategias de desarrollo basadas en las exportaciones (...) Debe prestarse más atención a las fuerzas internas de crecimiento y generación de empleo. Eso se considera aún más importante debido a que la reciente crisis financiera y económica ha hecho que el desempleo en muchos países alcance los niveles más altos en los 40 últimos años, mientras que las posibilidades de un crecimiento impulsado por las exportaciones están disminuyendo ahora que Estados Unidos ya no será el principal mercado para las exportaciones y hay pocas posibilidades de que otras importantes economías tomen el relevo en un futuro próximo”. En este documento, la UNCTAD avanza en una crítica más profunda al modelo de desarrollo predominante a escala global, mostrando su vinculación con los problemas distributivos y de debilidad de la demanda agregada.¹⁹

LA OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO): en el libro recientemente publicado *Existe una alternativa: políticas económicas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, desarrollado bajo la dirección de Nicolás Pons-Vignon, puede leerse el siguiente análisis: “¿Son las políticas neoliberales, y los desmesurados aumentos de la desigualdad que han provocado, responsables de la crisis? Las políticas adoptadas al inicio de la crisis tienden a corroborar este punto de vista, desde la ausencia de alguna reglamentación significativa (o, más bien, moderación) de la innovación financiera a las ayudas a los bancos por parte de los Estados, que, a su vez, han reducido gastos, trasladando así los costos de la

capital podría dar a los países suficiente flexibilidad para gestionar sus políticas macroeconómicas internas y mejorar sus perspectivas de estabilidad económica. Este enfoque ayudaría a impedir que los flujos de capital privado provoquen volatilidad y desequilibrio en los tipos de cambio, desestabilizando el sistema financiero nacional. “Un sistema internacional que utiliza una moneda nacional como activo de reserva (...) siempre dependerá de las decisiones de política monetaria que adoptan los bancos centrales que emiten esas monedas y que se adoptan en función de las necesidades y preferencias de la política nacional, y no en respuesta a las necesidades del sistema de pagos internacionales y de la economía mundial”. El informe de UNCTAD también propone “que los países adopten un sistema de tipos flexibles dirigidos que apunte a un tipo real compatible con una posición sostenible en cuenta corriente. Pero, dado que el tipo de cambio es una variable que incluye como mínimo dos monedas, hay muchas más posibilidades de lograr un patrón estable de tipos de cambio en un marco de gestión de los tipos de cambio convenido a nivel multilateral”.

19. El informe también señala que: “Según las estrategias de desarrollo dominantes de los 30 últimos años, mantener los salarios bajos era la principal receta para dar al sector de las exportaciones una ventaja competitiva en los mercados mundiales. Las persistentes y elevadas tasas de desempleo se atribuían a la rigidez del mercado laboral, que impedía que los salarios bajaran hasta alcanzar un punto de equilibrio. Esta perspectiva, basada en un razonamiento microeconómico, olvida el importante papel macroeconómico que los aumentos salariales desempeñan en el estímulo de la demanda interna y el fomento del empleo para satisfacer dicha demanda (...) Las políticas de ingresos pueden beneficiarse de acuerdos institucionales de negociación colectiva entre las asociaciones de trabajadores y de empleadores –señala el informe–. Los mecanismos de negociación centralizados y los acuerdos tripartitos prudentes, que pueden incluir recomendaciones de subidas salariales hechas por el gobierno, han ayudado a algunos países a conseguir una expansión constante de la demanda nacional. A falta, o como complemento, de este tipo de acuerdos institucionales, la introducción de un salario mínimo y su aumento a lo largo del tiempo, de acuerdo con el incremento de la productividad, también pueden contribuir a que la demanda interna y el potencial de la oferta interna aumenten paralelamente”.

crisis a los trabajadores ordinarios y a las personas desempleadas. Los sindicatos han estado utilizando su poder organizativo e institucional para resistir a los ataques incesantes a sus derechos sociales y laborales; pero tras decenios de perder terreno, la crisis financiera está precipitando el mayor debilitamiento de sus pilares tradicionales de poder e influencia. Ante esta situación, los trabajadores se enfrentan a una disyuntiva: por un lado, no pueden permitir que su influencia disminuya aún más y, por otro, con la adopción de una estrategia más opositora corren el riesgo de verse aún más marginados si esta fracasa”.

A partir de la revisión de los enfoques de instituciones internacionales representativas surge claramente la falta de consenso global en relación con la caracterización del problema y respecto de las soluciones. Los discursos heterodoxos, reflejados con nitidez en los análisis de la CSI, la UNCTAD y la OIT, parecen haber perdido capacidad de interpelación en los principales centros de decisión política, a pesar de que la crisis no se superó y que la situación social se está desmejorando considerablemente, tal como lo muestran los recientes indicadores de pobreza en los Estados Unidos (15% de la población) y el desmejoramiento de las condiciones laborales en la Unión Europea.

7. CONCLUSIONES: ¿RECONFIGURACIÓN DEL CAPITALISMO MUNDIAL?

Luego de tres años de declarada la crisis económica internacional, no han cesado de presentarse nuevos problemas económicos, financieros y sociales, derivados de la perturbación original: abultadas deudas públicas, ataques especulativos contra deudas soberanas, volatilidad en los mercados internacionales de los *commodities*, inflación en mercados claves, “guerras de monedas”, incertidumbre y bajo crecimiento. Por otra parte, no se han verificado en la forma de funcionamiento del sistema mundial cambios relevantes que permitan dar por finalizadas las condiciones institucionales que favorecieron la difusión de una grave perturbación en la mayoría de los mercados.

A pesar del diagnóstico predominante en los principales centros de poder internacional, que restringe las causas de la crisis a desequilibrios financieros y debilidades regulatorias, no se han adoptado las medidas correspondientes que ayuden a resolver efectivamente esas causas de la crisis. Si bien se ha observado un incremento de las regulaciones nacionales y se han fortalecido las medidas regulatorias prudenciales – contenidas en las recientes recomendaciones de Basilea III –,²⁰ no se ha avanzado en un consenso sobre regulación global, que coordine las acciones de los estados e impida las perforaciones a las reglamentaciones que podrían salvaguardar la estabilidad financiera global. Esta dificultad no es nueva, ya que desde los

20. Las recomendaciones incluidas en “Basilea III” las realizó el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, organización internacional establecida en 1975, que incluye actualmente a 12 países altamente influyentes en el mercado financiero global, convocando a las respectivas autoridades de supervisión bancaria, para establecer criterios regulatorios destinados a fortalecer la solidez de los sistemas financieros nacionales.

años noventa diversos especialistas e instituciones han reclamado la creación de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, aunque no se han concretado pasos importantes en esa dirección. Luego de la crisis se han planteado situaciones conflictivas entre países desarrollados, ya que las asimetrías regulatorias existentes entre los diversos mercados nacionales favorecen que los actores financieros privados puedan dirigirse y operar desde aquellos países más laxos en la materia.

En cuanto a los efectos retardados de la crisis sobre los países y el sistema económico mundial, continúan observándose impactos preocupantes:

- 1) Se mantienen muy elevados –y en continuo crecimiento– los niveles de endeudamiento público de numerosas economías, lo que limita notoriamente la posibilidad de utilizar herramientas fiscales para el relanzamiento de las economías de Europa, los Estados Unidos y Japón.
- 2) El endeudamiento corporativo y de los particulares en los países más afectados por la crisis no ha tenido un alivio sustancial, lo que traba la posibilidad de relanzar la demanda privada para consumo e inversión.
- 3) El bajo crecimiento económico en las economías atlánticas parece reflejar, en ese sentido, las dificultades tanto del sector privado como del sector público, para retomar un movimiento expansivo. Las recuperadas economías de Asia y América Latina, si bien no participan de la debilidad mostrada por los mercados europeos y estadounidenses –incluyendo Japón, afectado por los recientes terremoto y tsunami, seguidos de un accidente nuclear–, no alcanzan para dinamizar las débiles economías centrales.
- 4) Las grandes instituciones financieras privadas de los países desarrollados continúan expuestas en materia crediticia en una serie de países con problemas de insolvencia, que deberán necesariamente renegociar sus compromisos ante la incapacidad que evidencian para hacer frente a los compromisos concentrados en el corto plazo. El sinceramiento de la situación podría poner en peligro la estabilidad de dichas casas bancarias. La escasa transparencia del sistema restringe aún más la disposición a prestar, a pesar de las inyecciones de fondos realizadas por los bancos centrales.
- 5) A la vez, las presiones inflacionarias globales, centradas especialmente en los mercados de futuros de combustibles y alimentos,²¹ reflejan la continuidad de movimientos especulativos de enormes masas de capital que no encuentran una canalización adecuada hacia el mundo de la producción. Aun así, las ideas predominantes en las instituciones financieras internacionales apuntan más a penalizar a los países productores, que a poner coto al movimiento incontrolado de fondos especulativos.

21. En abril de 2011, el Banco Mundial estimó que, desde junio de 2010, 44 millones de personas cayeron en la pobreza en el nivel mundial debido al alza del precio de los alimentos, que subieron 36% en ese período. Por sus alzas, se destacan el maíz, con 74% de aumento; el trigo, con 69% y la soja, con 36%. Robert Zoellick, Presidente del BM, afirmó en esa oportunidad que la mezcla de alimentos más caros con la subida de los combustibles es “un brebaje tóxico que contribuye a la inestabilidad social”. Una subida adicional del 10% en los precios globales, afirmó, podría hacer que otros 10 millones de personas caigan en la pobreza extrema (menos de 1,25 dólares diarios). El BM estima que actualmente hay en el mundo unos 1200 millones de personas en esta situación.

6) Por otra parte, la destrucción de puestos de trabajo como producto de la crisis no ha sido aún revertida,²² siendo especialmente sensibles a este problema los estratos más jóvenes de la población mundial. La fragilidad en el mercado de trabajo global ha dado pie a renovadas campañas en contra de derechos adquiridos por los trabajadores, especialmente en los países centrales.

En materia política, no ha surgido un liderazgo internacional capaz de comprometer a los principales actores en una salida consensuada, y de imponer equitativamente los inevitables costos que el saneamiento de las finanzas internacionales implicaría. La actual parálisis de la Ronda Doha, y su eventual fracaso en pocos meses, manifiestan un escenario donde priman los desacuerdos entre las naciones, exacerbados por la debilidad de la demanda global. La llamada “guerra de monedas” reconocida durante 2010, pero que continúa en la actualidad, refleja la puja de los grandes países –en una lógica básicamente proteccionista– por resguardar sus propias fuentes de ingresos, capturando oportunidades de negocios a costa de otras naciones. Característico de este período es el reiterado reclamo estadounidense para que las autoridades chinas revalúen el yuan. También América Latina es presionada para facilitar el ingreso de capitales especulativos a la región, los que contribuirían a revalorar las monedas locales, estimulando por esa vía las importaciones de otros mercados con insuficiencia de demanda.

Sharan Burrow, Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional (CSI), ha escrito recientemente: “si durante la crisis las organizaciones de trabajadores podían haber previsto que había dado comienzo una nueva era de diálogo, está claro que el momento ha pasado”.

En ese sentido, la expansión de los insuficientes niveles de demanda existente mediante políticas efectivas que fortalezcan al mundo del trabajo no parece ser hoy la prioridad interna de los estados. Más remota aún aparece la posibilidad de formular una agenda de reformas estructurales que equilibren en forma equitativa la producción y la demanda en el nivel global, a partir de revertir la regresión distributiva global promovida en las últimas décadas.

Si bien no se evidencia un cambio significativo de discurso, han surgido diversas prácticas habitualmente rechazadas desde el marco teórico de la ortodoxia económica. En los países centrales, estas se observaron especialmente en la diversificación de coberturas y asistencias financieras que han realizado los bancos centrales mucho más allá de la banca tradicional, las que han abarcado desde compañías hipotecarias y compañías de seguros, hasta países con delicada situación en materia de deuda soberana, entre otras.

22. En las conclusiones del informe de la OIT “Tendencias Mundiales del Empleo 2011”, se señala que “El presente informe muestra que la recuperación del mercado de trabajo está demorándose sustancialmente, produciéndose más lenta y modestamente que la recuperación del PIB. Se estima que la tasa mundial de desempleo ha variado poco en 2010 y que, a un nivel del 6,2%, sigue muy por encima del nivel previo a la crisis”. Cabe acotar que la única región del planeta que muestra una situación mejor que en el período previo es el continente asiático.

A pesar de la continuidad del marco discursivo neoliberal, han surgido ciertas recomendaciones inconsistentes con este relato, como las sugerencias realizadas para regular los precios de los alimentos en el mercado mundial,²³ o las tímidas referencias –no transformadas en acciones concretas– realizadas por las autoridades del FMI sobre la conveniencia –en determinadas circunstancias– de regular los movimientos de capitales para evitar problemas mayores.

Recientes episodios, como el conflicto político existente en los Estados Unidos en torno al control del déficit público (que acercó sorprendentemente al país a una situación de *default* técnico), la reducción en la calificación crediticia de ese país –líder de la economía mundial– por parte de una firma calificadora de riesgo con una fuerte impronta ideológica, el debilitamiento de los mercados de acciones y títulos soberanos de la Unión Europea, a pesar de las reiteradas declaraciones de las principales autoridades del bloque, y la persistencia de endebladas estructuras de la gran banca privada internacional, todos constituyen indicadores de la fragilidad del escenario actual y de la inadecuación de las medidas que promueve la dirigencia financiera y política internacional.

Mientras desde el sector financiero privado se realizan apremiantes y contradictorias demandas al sistema político, este aparece en los países centrales paralizado por pujas que traban medidas efectivas y audaces.

Más allá de las múltiples indeterminaciones del momento, la volatilidad general de los mercados y de las expectativas se asienta en una estructura económica mundial cuyos elementos constituyentes están mutando profundamente. Los cambios en la organización productiva internacional –que está elevando marcadamente el peso de Asia en la producción de riqueza mundial–, los quebrantos que inevitablemente deberán asumir las finanzas globales, la recomposición de alianzas entre naciones y regiones a partir de las diversas dimensiones de una agenda multilateral y los vuelcos que la crisis económica está provocando en los escenarios políticos nacionales nos muestran un contexto notablemente fluido, cuya dinámica se ha acelerado debido a la crisis financiera desatada en 2008. No cabe duda de que se está verificando una dinámica dual, de dos velocidades, entre las economías del Norte –de muy bajo crecimiento– y las del Sur, que conservan una dinámica expansiva considerable. Sin embargo, las bases institucionales, las lógicas de acumulación y de poder, junto con las concepciones económicas que crearon las condiciones para la crisis no parecen haberse modificado sustancialmente. Una eventual nueva recesión podría golpear, aún con más fuerza que la de 2009, a la totalidad de la economía mundial.

Carentes de un marco regulatorio global, las realidades nacionales dependerán de la capacidad de las autoridades locales para definir políticas públicas que prioricen la producción y el empleo sobre las demandas cortoplacistas de los actores financieros y las presiones de otros países para trasladar sus propias carencias de demanda hacia el exterior.

23. Conjuntamente con medidas regulatorias de los precios, se ha impulsado la eliminación de restricciones a las exportaciones alimentarias, medida más consistente con el paradigma ideológico vigente.

El conjunto de herramientas surgidas y usadas en el período 2008-2009, para evitar el impacto recesivo del primer shock financiero, constituye un valioso activo a disposición de Latinoamérica para hacer frente a las contingencias que probablemente debamos enfrentar en los próximos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2010), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo*, Año 5, N° 7, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Aronskind, R. (2007), *Riesgo País - La jerga financiera como mecanismo de poder*, Colección Claves para Todos, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Brenner, R. (2003), *La expansión económica y la burbuja bursátil*, Barcelona, Ediciones AKAL.
- Chang, H. (2011), "Las 23 `cosas´ que no se dicen del capitalismo", en *Revista de Trabajo*, Año 7, N° 9, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Dore, R. (2000), *Capitalismo bursátil: capitalismo de bienestar - Japón y Alemania versus los anglosajones*, Barcelona, Ediciones AKAL.
- Financial Crisis Inquiry Commission - USA (2011), "Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States", véase en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/content-detail.htm>
- Fiori, J. L. (organizador) (1999), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Río de Janeiro, Editora Vozes.
- Krugman, P. (1994), *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Barcelona, Ariel.
- Marichal, C. (2009), *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, Barcelona, Editorial Debate.
- MTEySS y OIT (2009), "Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina", Buenos Aires, MTEySS.

- OCDE (2010), "Counter-cyclical economic policy", Economics Department Policy Note N° 1, véase en: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/19/45105376.pdf>
- OIT (2010), Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis, Santiago de Chile.
- OIT (2011) "Tendencias Mundiales del Empleo 2011: el desafío de la recuperación del empleo", Ginebra.
- Orlean, A. (2006), *El poder de las finanzas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Pons-Vignon, N. (ed.) (2011), *Existe una alternativa: políticas económicas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Rapoport, M. y N. Brenta (2010), *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*, Argentina, Editorial Capital Intelectual.
- Soros, G. (1998), *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Strange, S. (1999), *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Buenos Aires, Paidós.
- UNCTAD (2009), Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, Ginebra.
- UNCTAD (2010), Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2010. Empleo, globalización y desarrollo, Ginebra.
- Wade, R. (2009), "The Global Slump. Deeper Causes and Harder Lessons", en *Revista Challenge*, Vol. 52, N° 5, setiembre-octubre de 2009, véase en: http://www.challenge.gov.sg/magazines/archive/2009_09/
- Wierzba, G. y P. Mareso (2010), "América Latina: expansión, crisis y después. Un estudio de caso sobre la política contracíclica en Argentina", Documento de Trabajo N° 34 del CEFID-AR, Buenos Aires.



CAPÍTULO 2

EL MODELO ECONÓMICO ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL: SOSTENIMIENTO DE LAS CONDICIONES LABORALES Y SOCIALES EN ARGENTINA*

◆ INTRODUCCIÓN

El auge del modelo neoliberal afianzado en los años noventa y su correlato sobre las políticas adoptadas en varias economías emergentes dio como resultado la gestación sucesiva de un conjunto de crisis cambiarias y monetarias, especialmente durante el último quinquenio del siglo XX.

Las crisis padecidas en el mundo en desarrollo, especialmente en los casos de México, Tailandia, Rusia, Brasil y Argentina desde 1995 hasta 2001, reafirman las consecuencias negativas inherentes a la promoción de un conjunto de reformas inspiradas en el Consenso de Washington, orientadas esencialmente a dismantelar los vestigios institucionales del Estado de Bienestar, que tan buenos resultados supo dar en materia económica y social durante los “treinta gloriosos años” del capitalismo industrial.

La concurrencia de procesos de apertura comercial y financiera acelerados e irrestrictos, la dependencia y notable exposición a los ciclos internacionales de liquidez (con el consecuente aumento del endeudamiento externo), el dismantelamiento de las instituciones sociolaborales (mediante el uso de políticas explícitas de flexibilización) y la notoria apreciación del tipo de cambio real (en ciertos casos puntuales) son algunos de los factores que, de manera concomitante, condujeron a muchas de estas economías a padecer dinámicas cíclicas que acabaron en las crisis financieras observadas durante el período 1995-2000.

Los cimbronazos transmitidos a través del canal financiero mediante la abrupta reversión de los flujos de capitales (*sudden-stops*) en momentos de incertidumbre generalizada vertieron sus efectos casi de manera inmediata sobre los mercados laborales y afectaron, principalmente, a los sectores más vulnerables de la población.

* Federico Pastrana, Fernando Toledo y Soledad Villafañe.

La retracción de la actividad económica evidenciada (en ciertas ocasiones, bajo la forma de profundas recesiones económicas) con antelación al estallido de las crisis cambiarias y financieras redundó en incrementos significativos de las tasas de desocupación, la acentuación de la segmentación en los mercados laborales, la generalización de la informalidad como característica saliente de prácticamente todos los mercados de trabajo en la región latinoamericana, el aumento del trabajo no registrado y una notable volatilidad de los niveles de empleo y salarios, como así también de las tasas de interés, las primas de riesgo y la fragilidad financiera.

La menor disponibilidad de puestos de trabajo y la reducción de los salarios nominales, asociada con el mecanismo disciplinador ejercido por tasas de desocupación de magnitudes inéditas, trajeron aparejados incrementos significativos en los índices de desigualdad y pobreza socialmente inaceptables.

Dada esta realidad, el comienzo del nuevo milenio planteó para las economías emergentes (y en especial para Argentina) el desafío de internalizar las enseñanzas de las crisis de fines de los noventa y, a la vez, repensar regímenes macroeconómicos alternativos que pusiesen el acento en la promoción y consolidación de un entramado productivo diferente (en contraposición con las políticas neoliberales que, por acción u omisión, contribuyeron a la desindustrialización de la estructura productiva local, con efectos adversos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza) y que al mismo tiempo permitieran sentar las bases para asegurar procesos de crecimiento genuinos y sostenibles (en el sentido de no depender de los ciclos internacionales de liquidez ni del nivel de endeudamiento externo) que no entraran en conflicto con la preservación y consolidación de la mejora de los resultados en los frentes externo y fiscal.

Los costos sociales padecidos por millones de trabajadores desocupados y subocupados en los noventa condujeron a una profunda reflexión política que culminó por sentar los cimientos de regímenes macroeconómicos y agendas políticas alternativas entre varios de los gobiernos de América Latina, en marcada contraposición con los principios pregonados desde Washington.

Así se planteó la necesidad de reflexionar sobre la base de estrategias que tuvieran como finalidad última la consolidación de regímenes que priorizaran el lado productivo en lugar del financiero (en claro contraste con lo ocurrido en los años noventa) mediante políticas concretas y un consecuente papel más activo del Estado en materia económica, que fuesen capaces de estimular el crecimiento del empleo como condición *sine qua non*, en modo alguno “negociable” frente al cumplimiento de otros objetivos socialmente deseables, al tiempo que preservaran la sostenibilidad externa y fiscal de las economías en desarrollo.

Las crisis cambiarias y financieras también plantearon la necesidad de que estos nuevos regímenes macroeconómicos contribuyeran a reducir la vulnerabilidad externa a partir de estrategias de crecimiento que, en el caso concreto de Argentina, se materializaron mediante el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) como pilar esencial del nuevo régimen instaurado a partir de 2003, lo que condujo a un “círculo virtuoso” de aumentos de la inversión en sectores transables no tradicionales, incrementos en los niveles de ocupación y reducciones en la desigualdad y la pobreza.

En Argentina, la consolidación de un régimen macroeconómico con inclusión social que pusiese en el centro de la escena la reducción de la volatilidad macroeconómica (asegurando la sostenibilidad de tasas de crecimiento altas que no se viesen interrumpidas por el accionar de la restricción externa mediante el aumento de las importaciones, el deterioro de la balanza comercial y la consecuente devaluación cambiaria), al tiempo que fomentara el lado productivo apuntalando ciertos sectores claves en la absorción de capacidades tecnológicas y empleo de mano de obra calificada, se convirtieron en algunos de los objetivos salientes del nuevo esquema adoptado desde fines de la Convertibilidad.

De acuerdo con el Gobierno nacional, dicha estrategia persiguió tres objetivos fundamentales: el financiamiento interno del proceso de crecimiento económico (objetivo de “autofinanciamiento”); el apoyo a las actividades no tradicionales, generando espacios de rentabilidad en la industria manufacturera, el sector de servicios modernos, turismo, etc. (objetivo de “reindustrialización”);¹ y el incentivo de la demanda de empleo (objetivo de “generación de empleo”).²

Uno de los cambios más significativos que surgen del contraste entre el régimen de Convertibilidad y el modelo de TCRCE es comprender que en este último caso el sostenimiento de los niveles de empleo y la mayor participación del Estado en lo que concierne a la puesta en vigencia de instituciones laborales y sociales orientadas a recuperar el terreno perdido en materia de derechos laborales durante los noventa se convirtieron en los ejes centrales de una nueva estrategia de desarrollo que, a partir de la preservación de ciertos equilibrios macroeconómicos clave (“superávits gemelos” en materia externa y fiscal, véase más adelante el Gráfico 1) contribuyeron a una significativa acumulación de reservas internacionales y, de esta manera, al “autoaseguramiento” frente a la eventual sucesión de nuevas crisis financieras internacionales (MTEySS, 2010).

Sin embargo, la cristalización de estrategias de crecimiento que, por oposición a modelos basados en el endeudamiento externo y la “financierización” de la economía, presentan visos heterodoxos en lo que respecta a la administración de la política cambiaria (flotación administrada), y a su virtual articulación con las políticas monetaria y fiscal, no es propia del caso argentino.

Gran parte de las economías asiáticas optó por preservar un tipo de cambio real competitivo desde hace varios años, lo que en la práctica confluó en la gestación de desbalances globales desde el punto de vista comercial y en la posibilidad de que se desate una eventual “guerra cambiaria”, tendiente a recomponer los flujos comerciales entre las naciones desarrolladas (fundamentalmente debido a la presión ejercida por los Estados Unidos y parte de la Eurozona, para que China revalúe el yuan con el fin de reducir sus superávits de cuenta corriente).

1. Congruente con el también declarado objetivo de “desendeudamiento”.

2. Para una presentación oficial, véase Ministerio de Economía y Producción (2007).

La heterogeneidad en lo tocante a la coordinación de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal es una característica intrínseca de las experiencias en desarrollo, sobre todo, la alternancia de enfoques monetarios y cambiarios, alineados con el régimen de metas de inflación del Nuevo Consenso Macroeconómico (que prevalece actualmente en varias economías de la región, como Brasil, Chile, Colombia y Perú), en contraposición con los regímenes cambiarios de flotación administrada.

Como fue mencionado, Argentina ha procurado optar por este segundo tipo de esquema y ha privilegiado fundamentalmente el logro de objetivos ligados a la estabilidad real, como el crecimiento económico, la inversión, el empleo y el aumento de las exportaciones netas (lo que en modo alguno significa descuidar la estabilidad nominal, entendida esta en un sentido amplio y abocada no solo al control inflacionario, sino también a situar el tipo de cambio y las tasas de interés en niveles proclives a estimular el entramado productivo nacional).

Como resultado de estas tendencias, la economía argentina ha podido sobrellevar las consecuencias de la crisis internacional de 2008-2009 de una manera prácticamente inédita en la historia del país. Teniendo presente la finalidad última de preservar las fuentes de trabajo creadas durante el período 2003-2008 y el apuntalamiento de la actividad industrial, el Gobierno dirigió todos sus esfuerzos a la articulación de un conjunto de políticas específicas que, en función del margen de maniobra política acumulado (claramente mayor que el disponible en los años noventa), posibilitó el lanzamiento de medidas contracíclicas de distinta índole, para hacer frente a la turbulencia financiera global.

El carácter contracíclico de las políticas adoptadas constituye un aspecto saliente propiciado por el nuevo régimen macroeconómico que, a diferencia de la década del noventa (donde el financiamiento externo se evaporaba en momentos de necesidad y el comportamiento de las políticas macroeconómicas, especialmente el de la fiscal, adquirió un sesgo claramente procíclico, al igual que en prácticamente todos los países de América Latina) permitió hacer uso de un conjunto coordinado de medidas efectivas para mitigar el impacto negativo de la debacle económica internacional desatada a partir de la caída de Lehman Brothers en setiembre de 2008.

Argentina sufrió los impactos de la crisis internacional a partir del accionar de dos canales de transmisión específicos, que reflejan su interdependencia con el resto del mundo: el canal comercial y el canal financiero. En contraste con la década del noventa, donde el canal financiero operaba como "correa de transmisión" de los *shocks* externos negativos sobre el país (los cuales se propagaban de forma inmediata y directa al mercado de trabajo argentino), la crisis actual (que por su alcance y magnitud ha sido considerada como la de mayor envergadura después de la Gran Depresión de los años treinta) ha afectado al país principalmente por el canal comercial y, en menor medida, por el canal financiero, a pesar de lo cual la economía ha mostrado una "resiliencia" notable para lidiar con sus nocivos efectos.

Esta mayor fortaleza ante la crisis internacional tampoco ha sido un fenómeno exclusivo de Argentina. Otros países que adoptaron regímenes macroeconómicos similares (a pesar de las diferencias existentes

en el plano cambiario) padecieron los efectos de la crisis en magnitudes acotadas y lograron revertir sus efectos nocivos con relativa celeridad (tal es el caso de Brasil, como se verá más adelante).

A diferencia de los noventa, cuando el epicentro de las crisis financieras eran los países emergentes (que rápidamente se veían afectados debido al carácter de su inserción financiera segmentada, mediante el contagio de un mercado financiero a otro), en el caso de la crisis *subprime* el núcleo de esta se hizo patente en las economías desarrolladas (con los Estados Unidos como principal actor detonante).

Si bien no es objetivo del presente trabajo indagar las causas que condujeron a semejante desorden financiero internacional, cabe apuntar que las políticas de desregulación financiera y el fomento del mercado de derivados (así como las prácticas generalizadas de *securitización* de activos financieros) han jugado indudablemente un papel central.

El punto que vale la pena remarcar es que, a diferencia de lo ocurrido en los años noventa, esta crisis tuvo origen en los países desarrollados (y, de hecho, el contagio se hizo más visible entre esas economías), en tanto que los países en desarrollo sufrieron en mayor o en menor medida sus consecuencias, pero contaron, en lo que respecta a la región latinoamericana, con Estados fuertes y bien preparados en términos relativos para atenuar sus efectos adversos sobre la producción, el empleo, la desigualdad y la pobreza.

A partir de este fenómeno, se plantea la hipótesis de virtual “desacople” entre los ciclos económicos (y tasas de crecimiento) entre el mundo desarrollado (que llevó la peor parte en materia de retracción de la actividad y niveles de empleo) y los ciclos (y tasas de crecimiento) del mundo en desarrollo (Kose, Otrok y Prasad, 2008).³

Obviamente, las enseñanzas de las crisis de los años noventa y el consecuente cambio en la orientación de la política macroeconómica en muchos de estos países han sido esenciales para entender por qué razón las economías en desarrollo contaron con mecanismos de defensa y autoaseguramiento mucho más efectivos en la actualidad que en el pasado reciente ante la ocurrencia de la crisis de 2008-2009.

Sobre la base de estos argumentos, el objetivo del presente capítulo es evaluar el desempeño del modelo macroeconómico argentino implementado a partir de 2003 durante la crisis internacional, así como su impacto sobre el mercado de trabajo y la situación social. Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera.

En la primera sección se analizan los factores que explican el buen desempeño de la economía argentina ante los efectos de la crisis global. A continuación, en la segunda sección, se presenta un examen compa-

3. La hipótesis de “desconexión” entre los ciclos económicos implica la escasa transmisión de los *shocks* negativos (recesiones en economías desarrolladas) hacia los países en desarrollo. Entre las principales razones que explican este fenómeno, se encuentran la reducción de la vulnerabilidad externa, el fortalecimiento de instrumentos de política económica y el mayor crecimiento de la demanda doméstica en el caso de las economías en desarrollo.

rativo de los distintos canales de transmisión de la crisis internacional. En la tercera sección se efectúa un aporte empírico complementario a partir de dos metodologías alternativas con el fin de testear la hipótesis de “desacople” entre nuestro país y sus principales socios comerciales durante la crisis global.

En el siguiente apartado, se presenta un análisis exhaustivo del efecto de la crisis sobre los principales indicadores laborales del mercado de trabajo argentino, recorriendo en primer lugar la dinámica que tuvo la gran mayoría de estos indicadores durante el período previo a la crisis (2003-2008) y, en segundo lugar, describiendo el ajuste y el impacto negativo (aunque acotado) de la crisis internacional sobre el mercado laboral de nuestro país. Allí se destaca la celeridad con que la economía argentina logró revertir las tendencias negativas en materia de salarios, empleos y condiciones laborales.

La quinta sección brinda un panorama general de las principales instituciones de protección social que se fortalecieron durante 2003-2008 y permitieron morigerar los efectos laborales y sociales del descalabro financiero internacional. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones y reflexiones que incluyen los desafíos que todavía están pendientes.

◆ 1. FORTALEZAS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL

La discusión precedente pone de manifiesto la necesidad de articular el régimen macroeconómico adoptado por cada país en distintos contextos históricos, políticos e institucionales con el papel que le cabe al Estado para emplear la política económica y social y, eventualmente, diseñar y aplicar esquemas de protección económico-sociales capaces de amortiguar los impactos nocivos asociados con la ocurrencia de *shocks* internacionales que atenten contra los intereses de cada nación.

En Argentina, el período 2003-2008 ligado a la adopción del modelo de TCRCE ha estado asociado a un conjunto de objetivos delineados por los hacedores de la política pública. En líneas generales, estos objetivos comprenden la recuperación de la autonomía para determinar el perfil de las políticas económicas; la consolidación de un perfil de crecimiento estable y sostenido a tasas elevadas; la intención de reindustrializar y diversificar la estructura productiva y exportadora; la idea de reducir el desempleo, el trabajo en negro y la pobreza; la necesidad de incrementar el salario real y la participación de los trabajadores en el PIB; la mejora de los índices de desigualdad; y el establecimiento de diversos mecanismos fiscales, comerciales y financieros de cobertura ante las crisis internacionales.

Si bien la preservación de un esquema de TCRCE constituyó el eje articulador del modelo de crecimiento con inclusión social adoptado en el país, existen otros pilares que contribuyeron decisivamente al logro de estos objetivos. Entre ellos, se destacan el desendeudamiento del sector público; la sostenibilidad fiscal; la

reestatización del régimen de previsión social; la equidad tributaria (dando prioridad a la extracción de rentas extraordinarias); el aumento del gasto público; el control de la entrada y salida de capitales especulativos; la regulación de sectores clave a partir de acuerdos de precios y compensaciones; el impulso estatal dado a la negociación colectiva y el aumento sostenido del salario mínimo vital y móvil (SMVM); y el incremento de la cobertura y prestaciones del Sistema de Protección Social.

Todos estos pilares han sido complementados por un contexto internacional favorable para Argentina, a partir del crecimiento de la demanda externa de India y China (lo que explica gran parte de la mejora de los términos de intercambio y la tendencia al alza sostenida en el precio internacional de los *commodities*, transitoriamente interrumpida durante 2009) y la existencia de abundante liquidez en los mercados financieros internacionales (al menos hasta 2007).

De esta forma, el espíritu general del modelo de TCRCE quedó plasmado en tres principios fundamentales: la independencia económica (menor necesidad de financiamiento externo) y la recomposición de las condiciones necesarias para el crecimiento económico por el lado de la oferta agregada (especialmente a través de una mayor rentabilidad industrial); la soberanía política (y la expansión sostenida de la demanda agregada mediante el gasto público, preservando el superávit fiscal); y la justicia social para el conjunto de la población (articulando medidas para que la reconstitución de la rentabilidad del conjunto de los sectores productivos sea acompañada por un aumento progresivo del poder adquisitivo de los trabajadores).

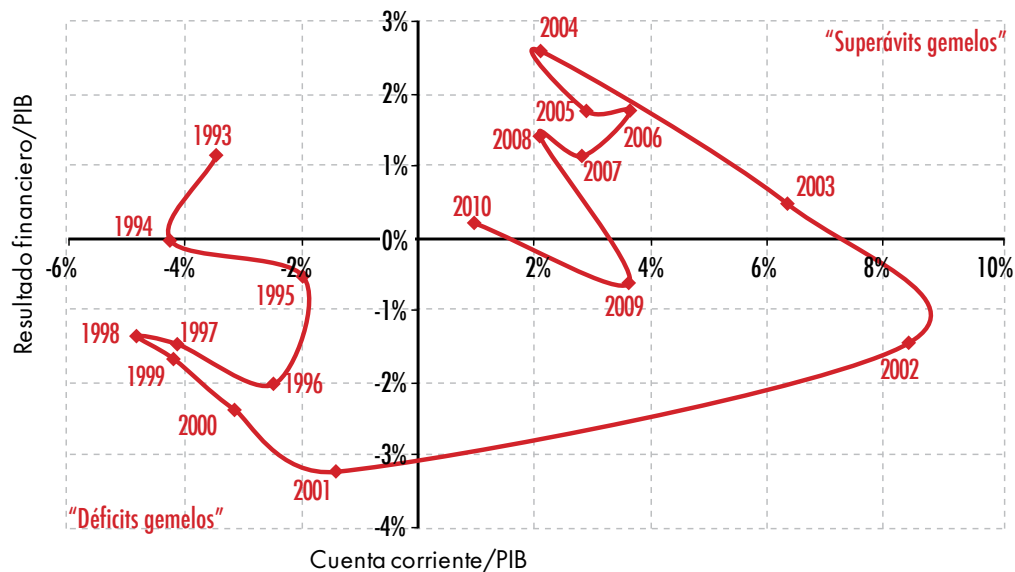
Los principales resultados asociados con el nuevo régimen macroeconómico se asocian, fundamentalmente, con el sostenimiento de altas tasas de crecimiento generadas por el fomento del mercado interno (consumo e inversión), con la creación y mejora persistente de los indicadores e instituciones sociolaborales, con la gestación de “superávits gemelos” en términos fiscales y de cuenta corriente, con una notoria acumulación de reservas internacionales, con cambios en la estructura productiva (proceso de sustitución de importaciones), con el fomento de una mayor producción de bienes y servicios no tradicionales con alto valor agregado, con el inicio de un proceso de desendeudamiento en moneda extranjera y saneamiento del sistema financiero local y, como consecuencia de estos factores, con la ampliación del margen de maniobra política para implementar medidas contracíclicas en caso de necesidad.

El Gráfico 1 ilustra cómo a lo largo del período 1993-2008 la economía argentina mostró una dinámica fiscal (resultado financiero a PIB) y externa (saldo de cuenta corriente a PIB) diametralmente opuesta. El eje vertical de la figura mide el superávit financiero del Sector Público Nacional (SPN) base caja como proporción del PIB, en tanto que el eje horizontal muestra el superávit de cuenta corriente como proporción del PIB.

Mientras que durante 1994-2001 Argentina evidenció déficits gemelos, debido fundamentalmente a la privatización del Régimen de Previsión Social en 1994 (creación de las AFJP), una medida que contribuyó a desfinanciar el Estado y a una marcada apreciación cambiaria que atentó contra los saldos exportables, a la vez que consolidó una estrategia de crecimiento basada en el endeudamiento externo que condujo a

la crisis del régimen en 2002, el período más reciente (2002-2010) evidenció notables mejoras en el nivel macroeconómico, plasmadas tanto en los frentes fiscal como externo.

GRÁFICO 1. RÉGIMEN DE CONVERTIBILIDAD FRENTE AL MODELO DE TCRCE (PERÍODO 1993-2008)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CCNN (INDEC) y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La salida de la Convertibilidad y la adopción del modelo de TCRCE revirtió rápidamente el resultado negativo de cuenta corriente a partir de la devaluación cambiaria de fines de 2001, mediante la mejora de las exportaciones netas argentinas.

La gestación de un período clave para la economía argentina, caracterizado por el alcance de "superávits gemelos" (2003-2008), coadyuvó al proceso de acumulación de reservas internacionales (autoaseguramiento ante eventuales crisis externas) y al desendeudamiento del país (mayor *policy space* para enfrentar *shocks* externos negativos).

Entre 2008 y 2009, se produjo un deterioro del superávit financiero del SPN, fundamentalmente porque el gasto público siguió mostrando una tendencia creciente debido a su naturaleza contracíclica ante la crisis y porque la recaudación total se redujo como consecuencia de que el nivel de actividad económica doméstica se resintió y, por otro lado, el volumen de comercio exterior (fuente de financiamiento del Fisco en lo que hace a retenciones a las exportaciones y aranceles a las importaciones) se contrajo drásticamente durante la crisis.

La transición de 2009-2010 se presenta como auspiciosa desde el punto de vista fiscal, aun cuando en términos comparativos el superávit de cuenta corriente a PIB se reduce significativamente al considerar la dinámica

2002-2010. Pero a pesar de ello, Argentina ha vuelto a situarse nuevamente en la zona “superávits gemelos”, lo que constituye una característica deseable desde el punto de vista de sus *fundamentals* macroeconómicos.

Otro hecho interesante que se desprende del Gráfico 1 alude a la mejora del saldo de cuenta corriente como porcentaje del PIB entre los años 2008 y 2009 (el que pasó de 2,1% a 3,6%, respectivamente). Esta mejora obedece a que la menor dinámica del PIB redujo sensiblemente la demanda de importaciones argentinas (las cuales cayeron, en efecto, más que las exportaciones realizadas hacia el resto del mundo). Por consiguiente, la mejora del cociente cuenta corriente a PIB se explica básicamente por la mejora de la balanza comercial entre 2008 y 2009.

En suma, la mayor “resiliencia” relativa de Argentina ante la crisis internacional de 2008-2009 puede explicarse sobre la base de la solidez de sus cuentas externas y fiscales, especialmente durante el período 2003-2008. Los buenos *fundamentals* en el nivel macroeconómico proveyeron a las autoridades de un mayor margen de maniobra para hacer frente a la crisis económica global, a partir de un conjunto de políticas concretas que se describirán más adelante.

◆ 2. CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS INTERNACIONAL

“Una característica central de la interdependencia macroeconómica es la elevada correlación de los shocks que enfrentan las economías (...). Dos son los principales canales de transmisión y de recepción de shocks entre economías interdependientes: i) el canal comercial que puede asociarse al comercio de bienes y servicios; y ii) el canal financiero que puede asociarse a la inversión extranjera directa, la inversión financiera, la posición de activos respecto al resto del mundo, etc.”

Estudio del CEI N° 4, abril de 2003.

La transmisión de la crisis internacional de 2008-2009 al mercado de trabajo local ilustra la naturaleza interdependiente entre Argentina y el resto del mundo. La evaluación del potencial impacto negativo de los *shocks* macroeconómicos internacionales sobre las condiciones laborales domésticas exige articular dos dimensiones analíticas de naturaleza complementaria.

Por un lado, la identificación clara y precisa de los canales de transmisión de las crisis (aspecto macroeconómico). Por otro lado, la necesidad de reconocer que estos vasos comunicantes con el exterior afectan el bienestar de los hogares a través de sus efectos sobre las variables laborales de cada país (aspecto microeconómico).

En relación con el primer aspecto, los potenciales efectos adversos de la crisis internacional sobre la economía argentina (finalmente amortiguados por la intervención gubernamental contracíclica),⁴ se pueden

identificar mediante los canales financiero y comercial. En el primero, los principales efectos se dan a través de la caída de las ganancias del sector financiero y la contracción del crédito, con su consecuente impacto sobre el consumo y la inversión. Asimismo, el canal financiero se manifiesta mediante una mayor salida de capitales, a raíz del aumento de la incertidumbre. La salida de capitales podría llevar a dificultades en la administración del tipo de cambio, con su potencial efecto adverso sobre el manejo de la distribución del ingreso y los salarios reales, lo cual terminaría afectando a la demanda agregada.

Respecto del canal comercial, se pueden identificar los impactos negativos sobre los precios de las exportaciones, la posible reacción de nuestros socios comerciales a través de una devaluación de sus monedas y la caída en el nivel de actividad de sus economías. Los efectos adversos por el lado comercial afectarían los ingresos provenientes de nuestras exportaciones, tanto a través del precio como por las cantidades que finalmente se logren vender. En este sentido, la fuerza del canal comercial sobre el bienestar de los hogares se definirá por medio del ingreso que pierdan quienes estén involucrados en las actividades de exportación y el efecto multiplicador hacia otros sectores.

En contraposición a las crisis cambiarias y financieras de los años noventa, Argentina transitó la reciente crisis mostrando un sistema financiero relativamente más robusto en términos de liquidez y solvencia, con indicadores que reportan menor morosidad, mejoras de la situación patrimonial de las entidades bancarias y menor grado de dolarización (Abeles, 2009).

La conjugación de estos factores contribuyó a que el canal financiero no operara como un frente vulnerable en el caso argentino, manifestando un aspecto novedoso en función de la historia económica de nuestro país, plagada de episodios de volatilidad financiera.

Sin embargo, el aumento en la demanda de divisas de manera previa a la crisis (como resultado de la mayor incertidumbre local ligada al conflicto entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario en 2008 y a la decisión oficial de reestatizar las AFJP) produjo una considerable fuga de capitales (especialmente de parte del sector privado no financiero), que se agudizó en 2009 y logró detenerse en 2010.

La dualidad contracíclica de la política cambiaria llevada a cabo por las autoridades contribuyó decisivamente a detener este proceso (Abeles, 2009). En el nivel estructural, el superávit de cuenta corriente evitó el ajuste externo ante la reversión de los flujos de capitales.

A corto plazo, la abstención política de apreciar el tipo de cambio nominal como estrategia de contención ante el aumento de los precios internacionales de los productos básicos (alimentos y energía) evitó que a fines de 2008 Argentina sufriera depreciaciones nominales significativas (como las que se produjeron en otros países de la región, especialmente en Brasil).

4. Para un detalle exhaustivo de las políticas anticíclicas aplicadas, véase MTEySS, 2010.

La transmisión de la crisis a través del canal financiero operó fundamentalmente mediante la retracción de la oferta crediticia (amplificando el efecto contractivo de la merma en la demanda internacional de bienes). Pero a pesar de ello, el bajo grado de intermediación financiera local implicó una escasa repercusión real de la caída del crédito sobre el nivel de la actividad económica.

Paradójicamente, ciertas características de la economía argentina que pueden considerarse *a priori* como debilidades (aislamiento financiero del mercado internacional de capitales y baja profundidad de su sistema financiero local) desembocaron en una menor intensidad de los vínculos financieros con el exterior, lo que en otras circunstancias hubiese implicado una transmisión directa de los impulsos negativos externos sobre las variables agregadas domésticas (Frenkel, Damill y Maurizio, 2011). Esto resulta clave para el empleo, los salarios y la distribución del ingreso, ya que el modelo de TCRCE ha sido capaz de minimizar el efecto de la crisis externa sobre el mercado de trabajo local, al menos si se evalúa la transmisión de la crisis de 2008-2009 a partir del canal financiero.

Distinta es la situación asociada con la transmisión de la crisis a través del canal comercial, el cual, a diferencia del papel secundario desempeñado por el canal financiero, asumió un papel primordial. La contracción de la demanda global afectó negativamente a la actividad industrial argentina (especialmente a la producción automotriz y siderúrgica) y contrajo significativamente la demanda de exportaciones (aunque el desplome de las importaciones efectuadas por Argentina en 2009 fue claramente mayor que la caída de sus ventas externas y contribuyó a la mejora de la balanza comercial en plena crisis).

Además, cabe advertir el deterioro transitorio de los términos del intercambio observado en 2009, mientras el impacto más significativo desde el punto de vista comercial se asocia con la sequía histórica de la campaña agrícola de 2008-2009, que redujo sensiblemente la capacidad exportadora de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario.

3. EVALUACIÓN EMPÍRICA DE LA HIPÓTESIS DE “DESACOPLE” ENTRE ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y EN DESARROLLO

Una vez identificada la incidencia relativa de los canales de transmisión de la crisis internacional y sus efectos concretos sobre Argentina en el período 2008-2009, es útil evaluar a nivel empírico la validez de la hipótesis de “desacople” entre los ciclos económicos (tasas de crecimiento, en nuestro caso), lo que implica una escasa transmisión de los *shocks* negativos internacionales (recesiones en economías desarrolladas) hacia los países en desarrollo (además de complementar el análisis realizado en el apartado anterior).

La validez de la hipótesis de “desacople” es congruente con dos importantes hechos estilizados.

En primer lugar, con la idea de los desbalances globales, a partir de la consolidación de los Estados Unidos como consumidor de última instancia y como potencial motor del crecimiento del PIB mundial, sin necesidad de incrementar su propia tasa de crecimiento (ni de reducir sus altas tasas de desocupación), mediante el incremento de su cociente deuda pública a PIB.

En segundo lugar, con el reposicionamiento de las economías del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), como jugadores clave en la escena geopolítica internacional, debido a la reducción de la vulnerabilidad externa, el fortalecimiento de los instrumentos de política económica y el mayor crecimiento de la demanda doméstica en el caso de estas economías (concretamente, en la India y en China). En el caso de este último país, específicamente, como resultado de la política cambiaria adoptada (TCRCE y acumulación de reservas internacionales, nótese aquí el punto de contacto con la experiencia argentina pos 2001), el gobierno chino ha logrado consolidar la competitividad externa, aumentar sus exportaciones netas y lograr una mayor autonomía de su política económica. El resultado ha sido el virtual “desacople” en términos de menor correlación/sincronización de los ciclos/tasas de crecimiento entre las economías desarrolladas (Estados Unidos) y en desarrollo (BRICS).

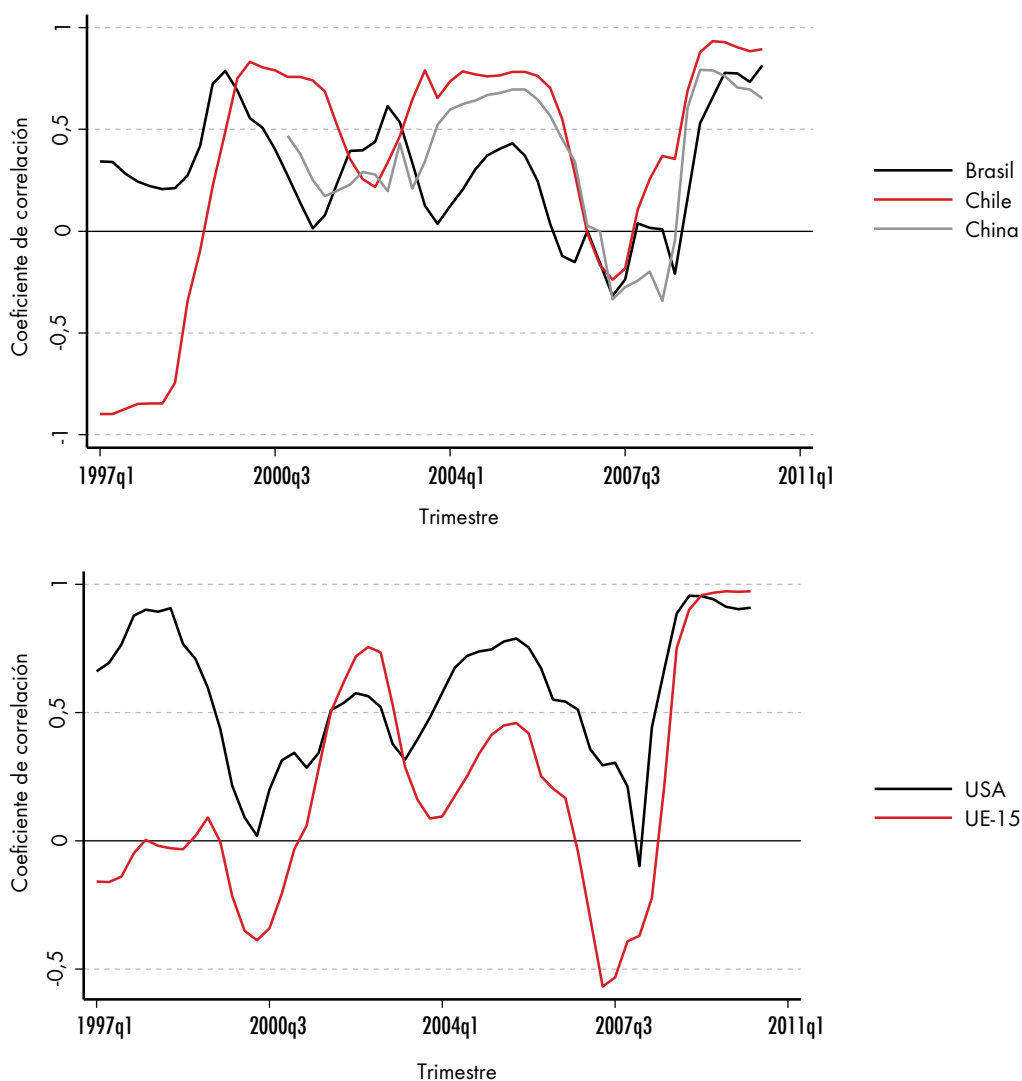
A contramano de esta hipótesis, se plantea la alternativa “proglobalización”, que postula que la integración comercial y financiera ha incrementado el grado de sincronización entre el mundo desarrollado y en desarrollo debido a los efectos de contagio y la mayor interdependencia económica. El grado de sincronía entre los ciclos/tasas de crecimiento de los distintos países obedece a dos tipos de *shocks*: los comunes (que afectan por igual a todos los países) y los idiosincrásicos o específicos (que se originan en un país y se transmiten al resto vía los canales comercial y financiero).

La realidad indica que en el período de globalización financiera (especialmente durante 1985-2005) ha habido cierta convergencia de las fluctuaciones cíclicas para el producto, el consumo y la inversión entre el grupo de economías avanzadas y entre el grupo de economías emergentes. Este fenómeno ha coexistido con una menor importancia relativa del factor global (*shocks* comunes). Existe evidencia de convergencia de los ciclos dentro de cada uno de estos grupos y divergencia (“desacople”) entre dichos grupos de países.

Los siguientes gráficos ilustran el grado de sincronización entre la tasa de crecimiento de Argentina y la de un conjunto de economías/regiones seleccionadas a partir de la importancia del comercio exterior argentino, sobre la base del cómputo de coeficientes de correlación *rolling*,⁵ entre las tasas de crecimiento para una ventana móvil de cuatro años (suponiendo que esta sea la duración promedio de un ciclo económico típico).

5. En lugar de obtener un único coeficiente de correlación simple (valor único) a partir de las tasas de crecimiento de los países seleccionados, el uso de coeficientes de correlación *rolling*, a partir de ventanas móviles de cuatro años, permite obtener una serie de coeficientes de correlación que varía en el tiempo.

**GRÁFICOS 2. ARGENTINA: SINCRONIZACIÓN DEL PIB
ROLLING 4 AÑOS. CORRELACIÓN TASAS DE CRECIMIENTO**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Economía Internacional (CEI).

Estos gráficos aportan evidencia en favor de la hipótesis “proglobalización” anteriormente explicitada, dado el alto grado de correlación *rolling* entre las tasas de crecimiento observadas entre los distintos países.

Sin embargo, más allá de la alta asociación existente entre dichas tasas de crecimiento, el punto a dilucidar en el nivel empírico consiste en comprobar si realmente cuando el mundo desarrollado o en desarrollo entra en recesión, el crecimiento argentino se resiente.

Por consiguiente, para el testeo empírico de la idea de “desacople” entre tasas de crecimiento se hace uso de dos metodologías econométricas complementarias (el análisis de los componentes principales y la estimación de modelos de tasas de crecimiento) que permiten controlar el efecto del crecimiento en otros países/regiones y la eventual transmisión de las recesiones hacia Argentina.

De acuerdo con la metodología de componentes principales, existiría evidencia en favor de la hipótesis de “desacople” entre Argentina y los países considerados (véase el Anexo 2).

La virtual desconexión entre Argentina y los países desarrollados podría entenderse a partir de ciertos pilares clave que han contribuido a consolidar una estrategia de crecimiento económico con mayor inclusión social, menor dependencia del endeudamiento externo, menor vulnerabilidad externa, sostenimiento de la competitividad cambiaria, aumento de las exportaciones netas, aumento de la inversión y el empleo, y mayor acumulación de reservas internacionales, tal como fuera oportunamente señalado.

El correlato del “desacople” entre Argentina y el mundo desarrollado ha sido la incidencia acotada de la crisis internacional de 2008-2009, teniendo en cuenta la escasa transmisión de los *shocks* negativos internacionales a través del canal financiero, en línea con lo esbozado en el apartado precedente.

En consonancia con los resultados del análisis de componentes principales, el modelo econométrico estimado a partir de las tasas de crecimiento de estos países/regiones provee evidencia estadística que también condice con la hipótesis de “desacople” entre Argentina y el resto de las economías/bloques regionales.

Las dos metodologías empíricas utilizadas en el análisis (componentes principales y estimación econométrica a partir de tasas de crecimiento) brindan indicios que abonarían la hipótesis de “desacople” (y la consecuente escasa transmisión de los *shocks* internacionales) entre la tasa de crecimiento de Argentina y la del resto de las economías/bloques considerados.

◆ 4. EL EFECTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

Las características del modelo económico implantado luego de la crisis de la Convertibilidad permitieron una rápida e intensa mejora del mercado de trabajo. Como ya fuera mencionado, el establecimiento de un régimen macroeconómico en un contexto externo favorable conllevó a un fuerte dinamismo de la producción doméstica y del mercado interno. Además, las políticas de protección social y el impulso dado a las instituciones laborales, que habían sido dejadas de lado en la década de los noventa, impulsaron aún más la demanda interna, por lo que las mejoras laborales se amplificaron.

Como fuera señalado en la sección anterior, el establecimiento de un régimen de tipo de cambio administrado permitió evitar la apreciación de la moneda doméstica y acumular reservas internacionales. El sostenimiento de la paridad cambiaria dio una protección a los productores locales y tornó más competitiva la producción doméstica, permitiendo que estos pudieran crecer a la par del dinamismo de la demanda interna, en particular, el sector industrial, sensible a la competencia internacional. En este desempeño se destacaron actividades intensivas en mano de obra y ramas industriales que venden en el mercado interno, entre las cuales sobresale por su relevancia la producción metalmecánica (Herrera y Tavosnanska, 2010).

Para avanzar en la vinculación entre el modelo macroeconómico y el desempeño laboral es crucial analizar la configuración institucional en que esta se da, en especial la institucionalidad laboral (Howell, 2011). En el caso argentino, la articulación entre la política macroeconómica y las instituciones laborales y de protección social resultó importante para dar forma a cierto modelo de crecimiento que favoreció, en particular, la creación de empleo y los ingresos reales.

En efecto, desde los primeros años de recuperación se hicieron esfuerzos de distinto orden tendientes a recuperar y fortalecer distintas instituciones del mercado de trabajo. No es objeto de este trabajo mencionar exhaustivamente cada una de las transformaciones y de los nuevos programas e instrumentos creados, ya que ello ha sido abordado suficientemente en distintos documentos (Novick y Tomada, 2007; Maurizio et al., 2009; MTEySS, 2010). Sin embargo, es importante destacar que, a grandes rasgos, se avanzó en: i) la sanción de un nuevo marco jurídico para las relaciones laborales colectivas e individuales; ii) la reconstrucción de la inspección del trabajo; iii) la promoción de la negociación colectiva; iv) la recuperación de la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales (Novick y Tomada, 2007).

Por otro lado, a medida que la economía fue recuperándose de la crisis económica de 2001/2002, se amplió el número de programas activos de empleo con el objetivo de atender diferencialmente las necesidades de segmentos específicos de la fuerza de trabajo. En especial, cabe destacar la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que apuntaron tanto a proveer ingresos como a mejorar la empleabilidad de los trabajadores. En este sentido, se dio una fuerte expansión en la cantidad de prestaciones no monetarias vinculadas con los programas de empleo y se destacó la provisión de un conjunto más articulado de acciones en materia de orientación laboral, empleo, formación y capacitación.

Del conjunto de transformaciones laborales merece destacarse fundamentalmente el cambio que se verifica en el rol del Estado para regular en distintos ámbitos de acción. El hecho de haber alcanzado mayores grados de libertad en lo económico permitió retomar iniciativas de mejora de las regulaciones laborales, de promoción del diálogo social, de coordinación entre los actores sociales, donde se destaca el papel central alcanzado en la determinación de los salarios en Argentina, y de recuperación del poder de mediación en los conflictos laborales. De hecho, los canales de diálogo mencionados constituyeron un instrumento central para el sostenimiento del empleo durante el impacto de la crisis internacional.

Este marco permitió la instrumentación de un conjunto de políticas a la hora de evitar los efectos de la crisis internacional, especialmente orientado al mantenimiento del empleo y de los salarios y, por esta vía, a apuntalar la demanda doméstica. Es importante notar que las nuevas medidas adoptadas expresan una continuidad respecto del rol que se le ha atribuido al empleo en las políticas públicas, constituyéndose en una manifestación de la capacidad de adaptación (o reacción) y del margen de maniobra de la política nacional frente a los *shocks* externos. En este sentido, la reutilización o ampliación de instrumentos ya existentes contribuye a crear capacidad de gestión y estabilidad en la institucionalidad del país (Maurizio *et al.*, 2009).

Entre los instrumentos laborales más relevantes utilizados para amortiguar los efectos de la crisis merece destacarse: la reutilización del Procedimiento Preventivo de Crisis, donde el MTEySS interviene como mediador entre las empresas que certifican encontrarse en crisis y sus trabajadores, e incentiva el uso de distintos canales para evitar reducciones de personal; el subsidio directo al salario de trabajadores de empresas en crisis (REPRO) por un período de tiempo determinado; y la reducción de los aportes patronales para empleadores que regularicen a los trabajadores o para nuevos trabajadores.

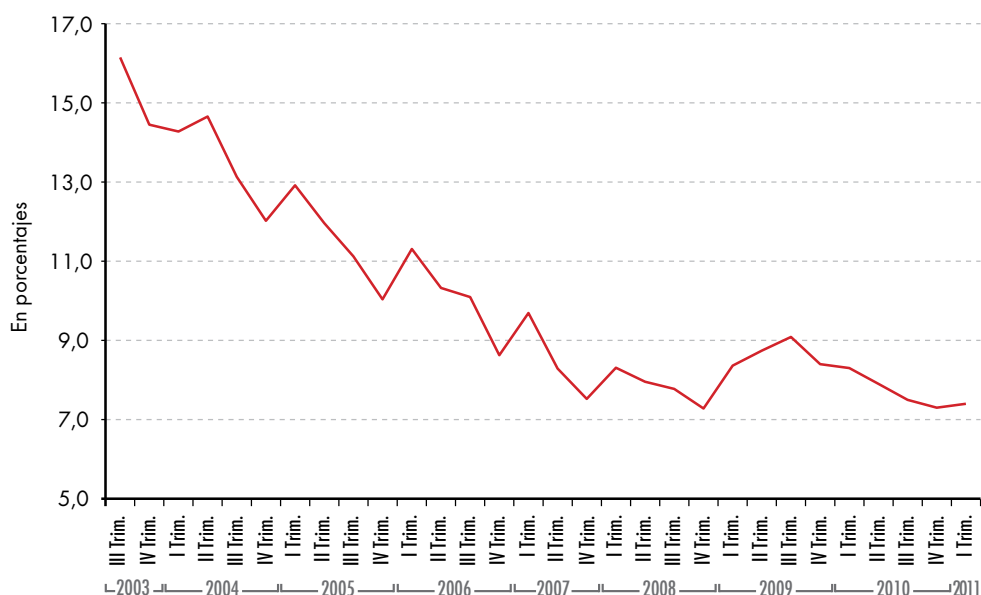
En síntesis, el conjunto de políticas implementado desde 2003 ha permitido una dinámica positiva de las distintas dimensiones del mercado de trabajo, la que a continuación se describe con mayor detalle. El nuevo marco de políticas llevadas a cabo permitió aumentar los instrumentos para una intervención más fuerte y articulada frente a la crisis internacional. No obstante los avances mencionados, persiste una serie de desafíos, algunos estructurales y otros más relacionados con la coyuntura actual, de los que se da cuenta en las Conclusiones de este capítulo.

4.1. DINÁMICA LABORAL EN EL PERÍODO 2003-2008

Durante el período 2003-2008 se evidenció un fuerte crecimiento de los puestos de trabajo. El crecimiento económico bajo las nuevas condiciones macroeconómicas, en conjunto con la elevada capacidad ociosa presente en los primeros años, fueron los determinantes en esta dinámica (Kostzer, 2007).

El incremento en la ocupación permitió aumentar la tasa de empleo de 38%, en el tercer trimestre de 2003, a 42%, en igual período de 2008. Dado que la tasa de actividad se mantuvo relativamente estable, la creación de empleo derivó en una fuerte disminución de la tasa de desempleo, la que cayó desde 16,3% a 7,8% en esos años, es decir, más de un 50%.

Una característica singular de este período fue la notable mejora en la cantidad de puestos de trabajo de calidad creados. En efecto, entre 2003 y 2008 se crearon 2,4 millones de nuevos puestos registrados en la seguridad social, lo cual significó un incremento de prácticamente el 70% del total de puestos. Esto se dio en un contexto de aumento en la cantidad de empresas formales, las cuales crecieron un 36% entre 2002 y 2008 (MTEySS, 2010).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO ENTRE 2003 Y 2011

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-Continua).

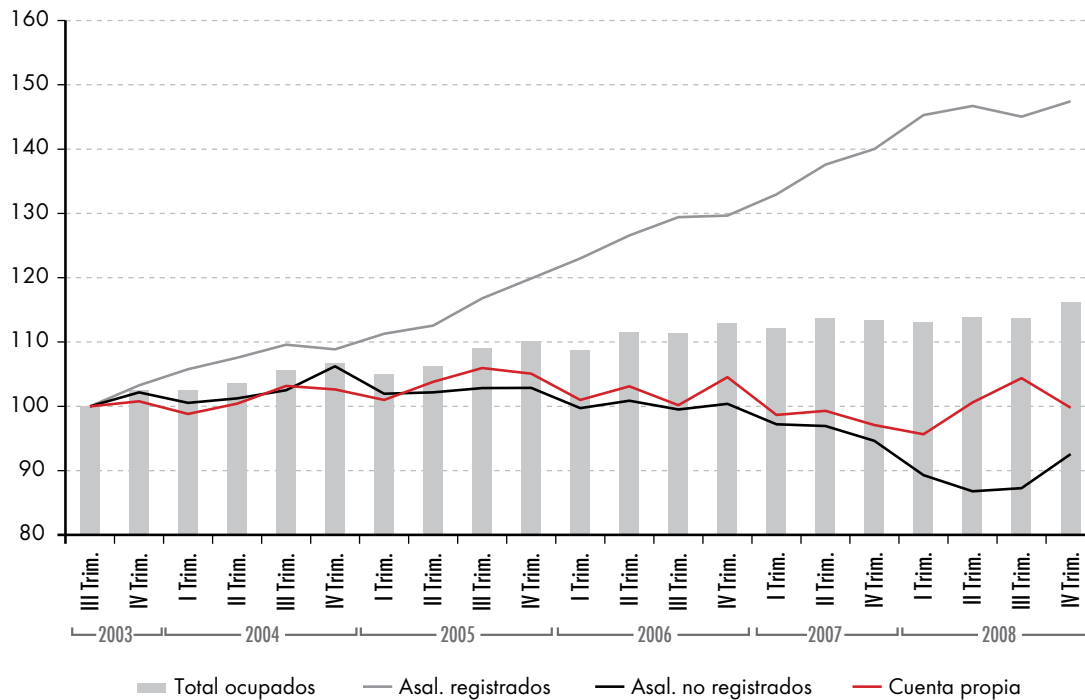
La creación de puestos registrados y el comportamiento del empleo no registrado llevaron a una caída importante en el cociente de los trabajadores no registrados respecto del total de asalariados, el cual pasó de 48%, en el cuarto trimestre de 2003, a 36%, en igual período de 2008, según datos de la EPH-Continua.

Resulta interesante observar la dinámica particular de los puestos no registrados. Al respecto, se identifica que hasta 2005 el empleo de esta categoría ocupacional y los puestos independientes se mantuvieron prácticamente estables. A partir de fines de 2006, se observa una disminución en el número de puestos no registrados.⁶ Esta dinámica se presenta luego de cuatro años de un fuerte crecimiento del empleo registrado. Entonces puede pensarse estilizadamente que la mayor demanda de la economía formal por puestos de calidad en un primer momento fue suplida por trabajadores que provenían del desempleo para luego tomar personas que poseían empleos de peor calidad.

Las dinámicas mencionadas llevaron a que, a partir de 2007, la generación de empleo agregada mostrara una expansión más moderada que a comienzos del período. Este crecimiento más moderado del empleo coincide con el retorno de la utilización de la capacidad instalada a niveles normales, lo cual no impidió la fuerte creación de empleo registrado gracias al dinamismo de la inversión.

6. A pesar de la disminución de los puestos no registrados, durante el período 2003-2008 se evidenció un incremento en la tasa de asalarización, la cual aumentó desde 74% a 76,6%.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PUESTOS DE TRABAJO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, ENTRE 2003 Y 2008 (NÚMERO ÍNDICE: III TRIMESTRE 2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-Continua.

El empleo por sector muestra otra de las características de la evolución del mercado de trabajo. A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, cuando la industria había sido expulsora neta de mano de obra, la expansión de puestos de trabajo fue generalizada en todos los sectores de actividad.

Tomando los datos de la EPH-Continua, puede observarse que la industria logró explicar el 13,4% del total del empleo creado entre el cuarto trimestre de 2003 e igual período de 2008. Esto resultó de una tasa de variación interanual promedio de 3,8% frente al 2,7% para el empleo total. En el mismo período, el sector comercio y transporte evidenció una tasa de variación promedio de 2,2% y servicios, de 2,6%. Dada la importancia sobre el empleo total, a pesar de tener una tasa de crecimiento menor que la de la industria, estos sectores explicaron prácticamente el 45% del empleo generado. Finalmente, la fuerte expansión del empleo en la construcción (con una tasa promedio del 7,3%) logró explicar más del 25% del empleo total generado durante el período.

TABLA 1. CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y TASA DE VARIACIÓN PROMEDIO INTERANUAL ENTRE EL IV TRIMESTRE DE 2003 E IGUAL PERÍODO DE 2008

	Contribución	%i.a. promedio
Total	100,0%	2,7%
Industria	13,4%	3,8%
Construcción	27,0%	7,3%
Comercio y transporte	26,2%	2,6%
Servicios	17,0%	2,2%
Adm. Pública y Defensa	3,2%	0,1%
Otros	13,1%	2,5%

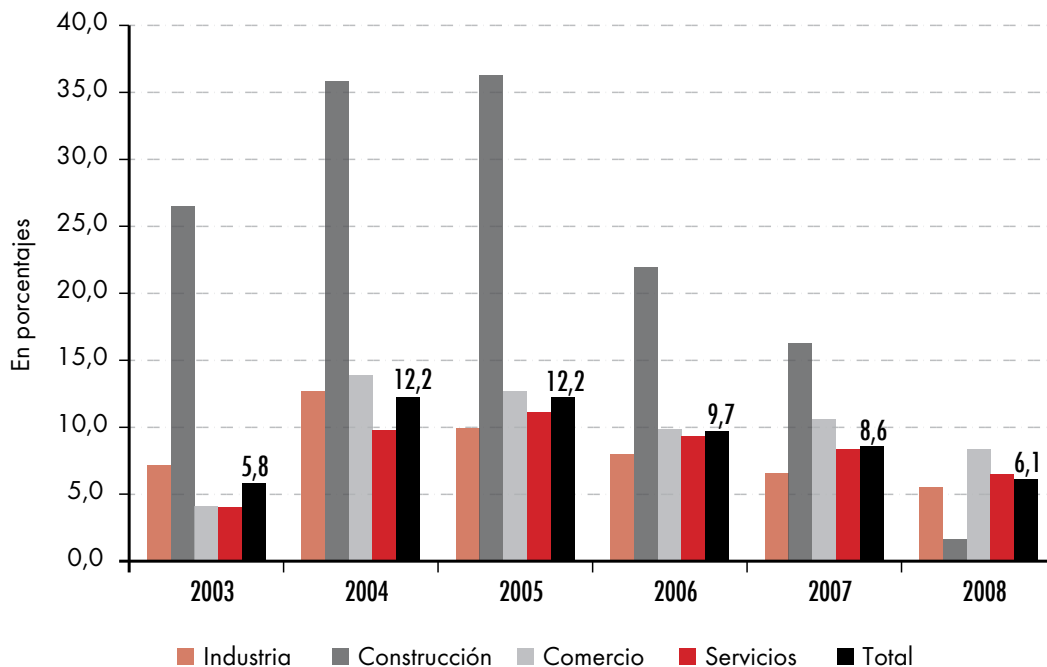
Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-Continua.

Teniendo en cuenta los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es posible hacer un análisis más detallado de la dinámica de creación de empleo registrado.

Un primer punto a destacar es que en todos los años del período 2003-2008 se registró una fuerte creación de empleo registrado, que estuvo relacionada con una elasticidad empleo-producto elevada, en un contexto de fuerte crecimiento del nivel de actividad. Esta elasticidad mostró una tendencia decreciente, desde valores extremadamente elevados en 2004 (1,35) a niveles elevados pero más normales (0,90). Este comportamiento puede relacionarse con la creciente utilización de la capacidad instalada y la mayor facilidad de incorporar trabajadores durante los primeros años, luego de la crisis de 2001-2002. En este sentido, la desaceleración del crecimiento del empleo registrado a partir de 2006 no resulta de problemas en términos de generación de empleo sino del comportamiento razonable de un mercado de trabajo que está volviendo a características menos excepcionales. Tasas de crecimiento de los puestos asalariados registrados del 8,6% y del 6,1% permiten pensar en estos términos, dado que no resultan bajas en términos históricos.

Asimismo, en el desempeño sectorial, se destaca el comportamiento de la construcción, que, a pesar de ser un sector que posee una proporción no menor de trabajadores no registrados (Di Francesco, López y Pastrana, 2008), logró en el período generar puestos de trabajo registrados muy por encima del promedio. Este comportamiento no solo se debió a un muy buen desempeño en términos del PIB, sino también a una elasticidad empleo registrado-producto más elevada que el promedio.

GRÁFICO 5. TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO REGISTRADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIPA.

La industria, por otra parte, logró crecer también con una elasticidad elevada, lo que permitió mostrar tasas de expansión del empleo registrado relativamente altas. En promedio, para todo el período, el empleo registrado y el producto crecieron con igual intensidad. Finalmente, el comercio y los servicios mostraron elasticidades más cercanas al promedio.

TABLA 2. ELASTICIDAD EMPLEO REGISTRADO-PRODUCTO POR SECTOR, ENTRE 2003 Y 2008

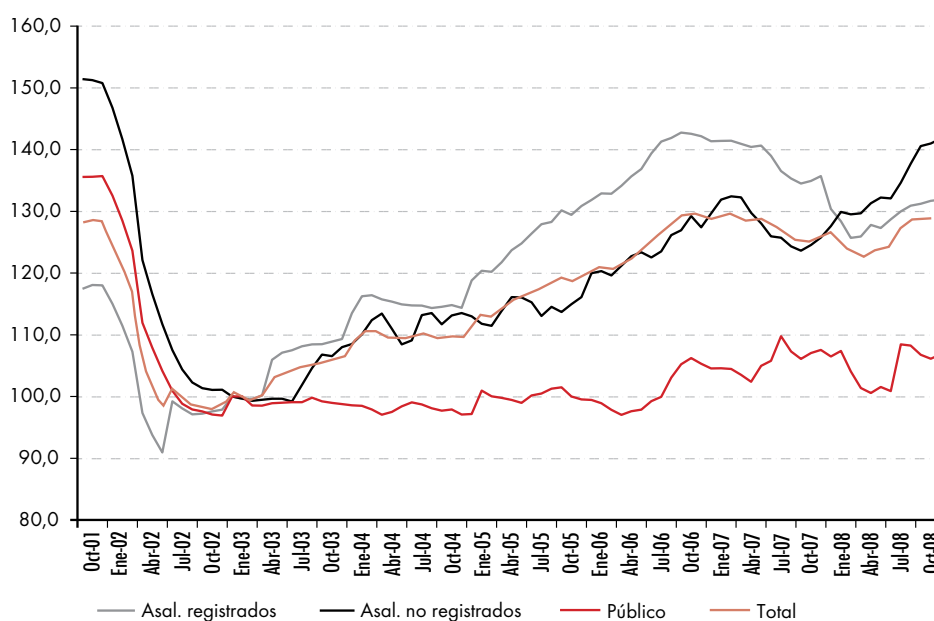
	Industria	Construcción	Comercio	Servicios	Total
2003	0,45	0,77	0,32	1,63	0,66
2004	1,06	1,22	1,02	1,74	1,35
2005	1,32	1,78	1,30	1,30	1,33
2006	0,90	1,23	1,23	1,09	1,14
2007	0,86	1,64	0,95	0,97	0,99
2008	1,21	0,45	1,06	0,75	0,90

Fuente: elaboración propia sobre la base del SIPA.

El análisis de la evolución de los ingresos de los ocupados sugiere que si bien estos en un principio se vieron afectados negativamente por la suba del tipo de cambio y el posterior incremento de precios, el fuerte crecimiento económico que se dio a partir de 2003, junto con el sostenimiento de un tipo de cambio más

alto, permitió una importante recomposición de los ingresos reales, a la par de la recuperación del empleo y las instituciones laborales, en particular, de la negociación colectiva.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS REALES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL (NÚMERO ÍNDICE: ENERO DE 2003=100)

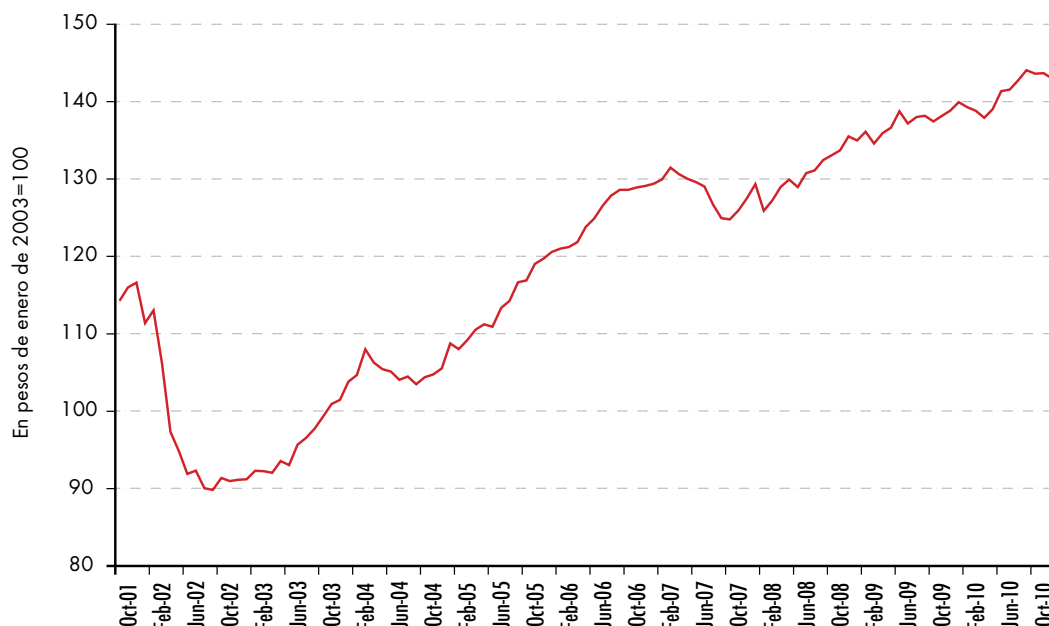


Fuente: elaboración propia sobre la base del Índice de Salarios, INDEC.

Si bien con distintas intensidades, esta recuperación de los ingresos se evidenció en todas las categorías ocupacionales. Si se observan los datos del Índice de Salarios del INDEC, resulta claro que los trabajadores registrados consiguieron protegerse más de la inflación en el año 2002 y lograron mejoras en términos reales mayores en el período 2003-2007. En ese último año, los salarios reales disminuyeron a causa de la aceleración del aumento de los precios, para volver a crecer desde comienzos de 2008. Asimismo, resulta interesante el desempeño de los ingresos de los trabajadores no registrados, pues estos siguieron una tendencia similar a la de los registrados, aunque con una caída menos prolongada y más moderada en 2007. Por último, el salario de los trabajadores del sector público tuvo una recuperación considerablemente más baja que la evidenciada por el sector privado, de tal manera que no llegó a recuperar los niveles presentes a fines de 2001.

Una mirada más cercana sobre los ingresos de los asalariados registrados del sector privado a partir de la base del SIPA permite ver su rápida recuperación. Con esta fuente de datos (que surge de los registros administrativos de las empresas que tienen al menos un trabajador), ya en el año 2005, los asalariados registrados habían recuperado los niveles de fines de 2001, mientras que, para fines de 2008, eran 16% más altos que en esos meses.⁷

7. Los ingresos promedio obtenidos a partir de los datos del SIPA consideran el total de las declaraciones de las empresas formales, por lo que resultan más atinados para el análisis.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL DE LOS ASALARIADOS REGISTRADOS (BASE ENERO DE 2003)

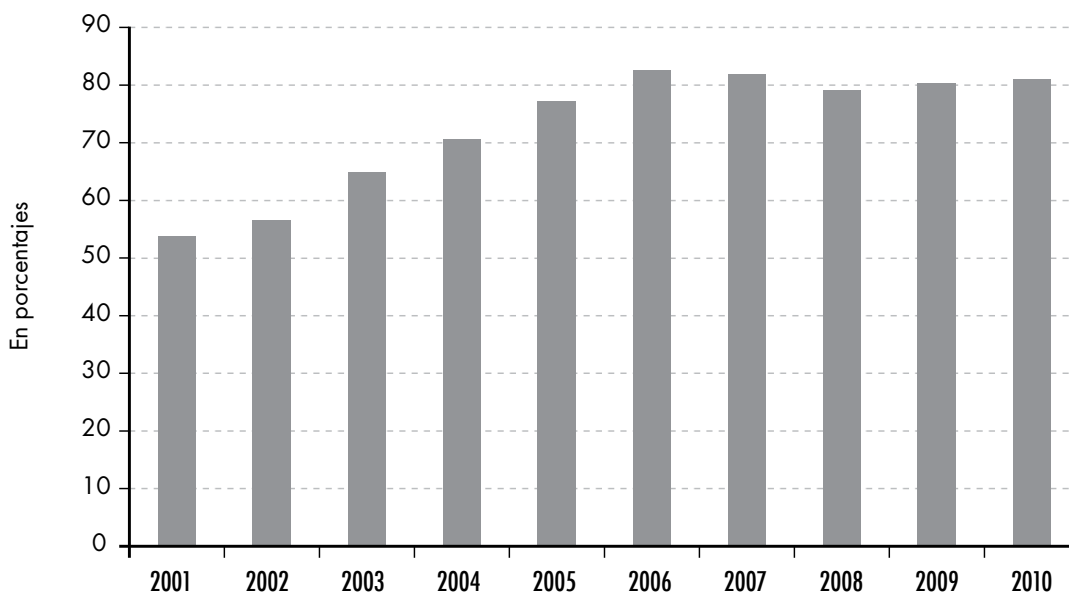
Fuente: elaboración propia a partir de OEDC sobre la base del SIPA.

La recuperación de los salarios reales se vio positivamente impulsada por la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, el incremento del salario mínimo y la reducción del desempleo. En efecto, un estudio complementario (Giglio y Pastrana, 2011) afirma que se puede verificar la existencia de una Curva de Salarios (que relaciona los niveles de desempleo con los salarios reales) en la economía argentina entre 2003 y 2010. Los autores encuentran que en este período por cada 10% de caída de la tasa de desempleo, los salarios reales ascienden un 0,5% en promedio.

Además, en 2008 la cantidad de asalariados del sector privado comprendidos bajo convenios colectivos era un 40% mayor que en 1998. Entre 2001 y 2008, se manifestó una tendencia a la convergencia entre los salarios negociados y los efectivamente pagados, lo que reflejó una mayor efectividad de las negociaciones. Por otro lado, los salarios de convenio lograron crecer más que los ingresos de los trabajadores que se encontraban por fuera de convenio (Schleser y Soto, 2010).

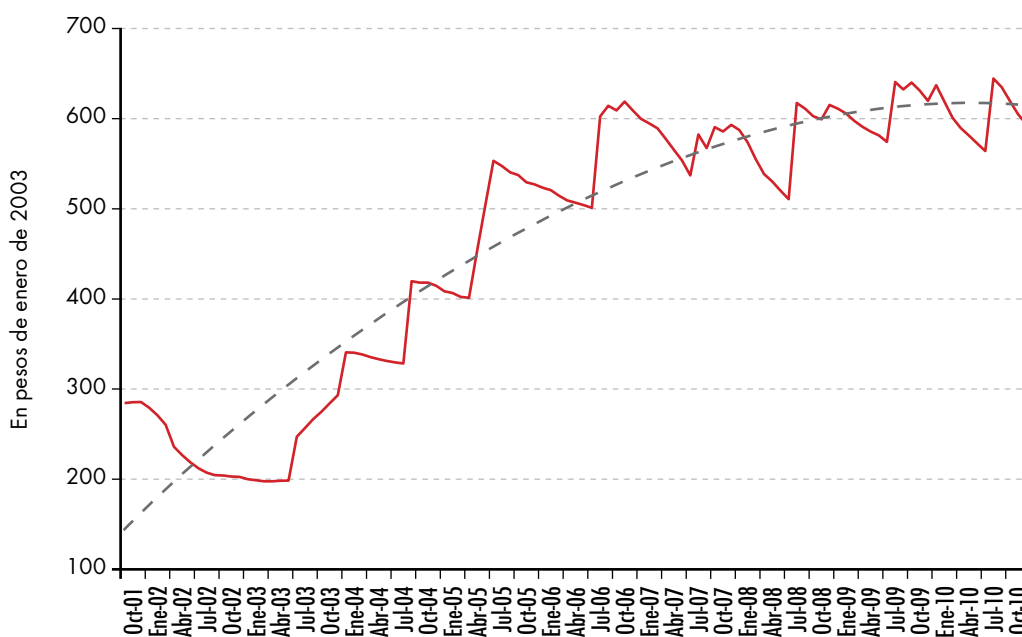
La política de salario mínimo llevada a cabo desde 2003 consiguió recuperar un instrumento importante para la administración de los salarios, para la macroeconomía y para la distribución del ingreso. Esta política se llevó adelante a partir de aumentos en términos reales y de la recomposición del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, mediante el cual se impulsó el diálogo entre los distintos actores económicos y sociales, después de permanecer 12 años sin actividad.

GRÁFICO 8. RELACIÓN ENTRE EL SALARIO DE CONVENIO Y EL EFECTIVAMENTE PAGADO



Fuente: elaboración propia a partir de Schleser y Soto (2010).

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO VITAL Y MÓVIL Y TENDENCIA



Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS.

Los incrementos del salario mínimo en términos reales se dieron principalmente durante el período 2003-2006, años en los que su valor se triplicó. Por lo tanto, podría pensarse que esta política permitió impulsar los salarios negociados colectivamente en el sector privado. Además, sirvió de base para los aumentos de los trabajadores no registrados. Luego, a partir de 2007, en un contexto de mayor incremento de precios, esta política consiguió mantener el valor real del salario mínimo, lo cual seguramente ha influido positivamente en la dinámica de los ingresos de los trabajadores no registrados.

Por último, un aspecto a destacar sobre el desempeño del mercado de trabajo entre los años 2003 y 2008 es la dinámica de los costos laborales. Amar, Pastrana y Villafañe (2011) destacan que la mejora de los salarios reales y del empleo se dieron en un contexto de costos laborales en moneda extranjera más bajos que en los años noventa. Esta característica se mantuvo a lo largo del período 2006-2008 debido a la administración del tipo de cambio por parte del Banco Central, sumado a los incrementos de productividad logrados en el período, gracias al alto crecimiento del nivel de actividad. En este sentido, los aumentos de salarios no erosionaron la competitividad externa de la economía argentina de manera considerable, lo que permite desmitificar varios de los reclamos de ciertos sectores al respecto. Además, se destaca la importancia de los aumentos de productividad que acompañan el mayor dinamismo de la inversión y el crecimiento económico.

4.2. EL AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO DURANTE LA CRISIS Y LA RECUPERACIÓN

El impacto de la crisis en la economía argentina resultó mucho menor, tanto en relación a las experiencias de otros países como a otros períodos de la historia argentina reciente. En este sentido, fueron determinantes la fortaleza del modelo económico (especialmente en lo referente al sector externo) y las políticas anticíclicas implementadas por el Gobierno nacional.

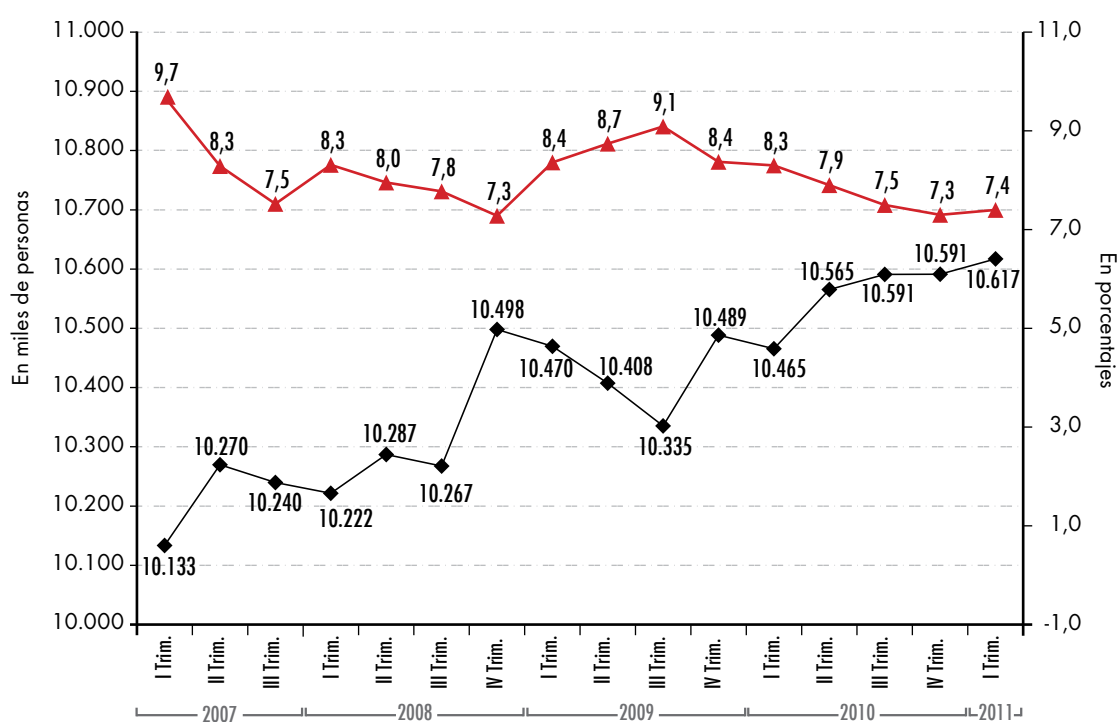
Aun así, el mercado de trabajo tuvo un ajuste contractivo como respuesta a la crisis, el cual puede visualizarse en el incremento del desempleo y en la caída del empleo registrado, en especial en el sector industrial. Entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2009, la tasa de desempleo aumentó del 7,3% al 9,1%. Este resultado se explica debido a la caída de los puestos de trabajo, junto con un aumento en la tasa de actividad. Pero si se toma el cambio desde el tercer trimestre de 2008, evitando problemas de estacionalidad, el incremento resulta sensiblemente inferior (de 7,8% a 9,1%).

La caída del empleo y el incremento del desempleo que se dieron entre fines de 2008 y principios de 2009 fueron significativamente menores a los ocurridos en otros episodios de crisis internacionales que impactaron sobre Argentina. Por ejemplo, el aumento de 1,8 p.p. en este período contrasta con el incremento de 4,4 p.p. de 1995, a causa de la crisis mexicana.

El nivel de ocupación finalmente no llegó a evidenciar caídas interanuales, dado que se recuperó a partir del cuarto trimestre de 2009. A pesar de este hecho, resulta interesante analizar la contracción observada

entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2009. La caída de los niveles absolutos de empleo (-1,6%) en esos trimestres se origina en una contracción de los puestos asalariados (-2%), explicada en su totalidad por una disminución en los puestos no registrados (-6%). Los puestos independientes se mantuvieron constantes, mientras que los asalariados registrados, según esta fuente, registraron un leve incremento.

GRÁFICO 10. CANTIDAD DE OCUPADOS Y TASA DE DESEMPLEO (2007-2011)

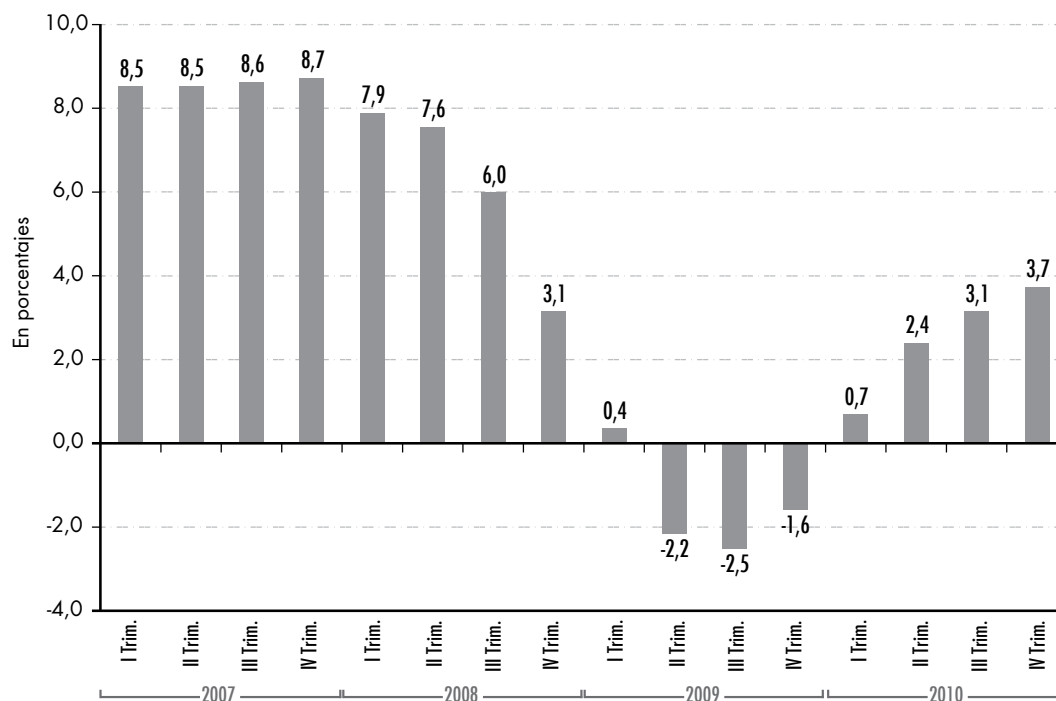


Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH-Continua.

Por otro lado, el empleo del sector público cumplió un papel importante como mecanismo amortiguador de la crisis internacional. Comparando la dinámica de los puestos asalariados registrados con los datos provistos por los registros administrativos del SIPA pueden observarse algunas diferencias relacionadas con el desempeño del empleo público. En efecto, el leve crecimiento de los puestos registrados totales se da en paralelo con una contracción del empleo privado y un aumento del empleo público, por lo que este parece haber funcionado como contrapeso, haciendo que la totalidad de los puestos registrados no cayera en esos trimestres, tal como se capta en la EPH-Continua.

Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), a partir de la información de SIPA, mientras el empleo registrado del sector privado se vio afectado por la crisis internacional, mostrando tasas interanuales negativas a lo largo de todo 2009, el empleo público mostró tasas elevadas, que promediaron el 7% durante el mismo año, lo que aminoró el impacto en el empleo registrado total.

GRÁFICO 11. TASAS INTERANUALES DE VARIACIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO, EN EL SECTOR PRIVADO



Fuente: elaboración propia sobre la base de OED, sobre la base del SIPA.

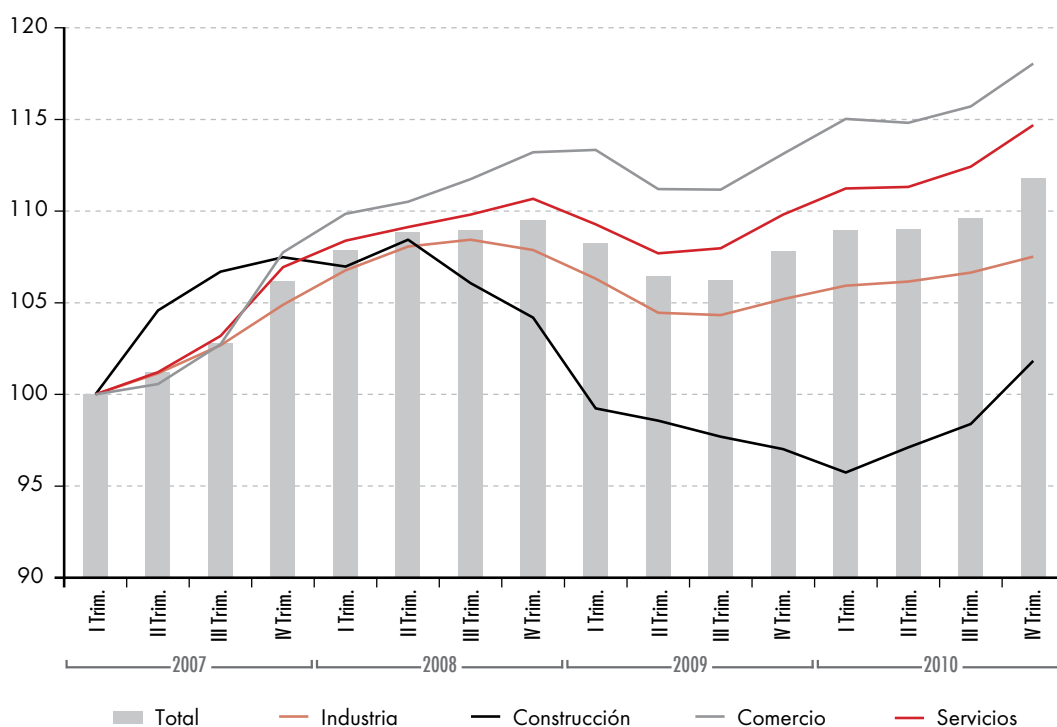
La comparación entre el empleo, según esta fuente, entre el cuarto trimestre de 2008 (nivel precrisis) y el tercero de 2009 (nivel mínimo durante la crisis) muestra una caída del empleo registrado del 3%, lo que representó una pérdida de 177.000 puestos de trabajo registrados. Los sectores más afectados fueron los de la industria y la construcción, los cuales cayeron un 3,3% y 6,2% en ese período, respectivamente. Esta contracción en el empleo llevó a que el primer sector explique prácticamente el 25% de la caída total y el segundo, el 15%. Por otra parte, el empleo del sector comercio se contrajo 1,8% (explicando el 11% de la contracción) y el de los servicios, 2,4% (explicando el 38%).

La caída del empleo en la industria y la construcción no solamente fue más intensa sino también de mayor duración. A partir del segundo trimestre de 2009, comercio y servicios comenzaron su recuperación, después de una muy corta contracción, mientras que la industria lo hizo en el tercer trimestre y con una intensidad muy inferior. El caso de la construcción resulta más agudo, dado que recién en el primer trimestre de 2010 muestra tasas de variación trimestrales positivas.

Es necesario indicar que la baja caída relativa de la ocupación en 2009 está asociada a los típicos comportamientos empresarios que se desarrollan en contextos de crisis e incertidumbre generalizadas. Durante la crisis internacional, muchas empresas tienden a conservar parte importante de sus dotaciones de mano de obra. Este fenómeno es denominado habitualmente como "atesoramiento" de mano de obra (o *labor hoarding*) y puede ayudar a explicar el tenue aumento del desempleo y el comportamiento de la salida de la crisis. Tal comportamiento se hizo presente en Argentina, considerablemente reforzado por las políticas gubernamentales que

incentivaron la retención de personal (por ejemplo, a través del Plan de Recuperación Productiva, REPRO) y el blanqueo de los trabajadores, así como por la expectativa de una rápida recuperación de la economía.

GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO, ENTRE 2007 Y 2010 (NÚMERO ÍNDICE: I TRIMESTRE DE 2007=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ODE, sobre la base del SIPA.

En efecto, la recuperación económica que comienza desde fines de 2009 muestra que el dinamismo del empleo no es tan fuerte como en el período 2003-2008, lo que puede justificarse, en parte, por la retención de trabajadores ocupados durante la crisis. Es decir que, dado que el empleo no cayó tanto durante la contracción del nivel de actividad, es razonable esperar que durante la recuperación no se contraten tantos trabajadores.

La recuperación del empleo que se evidencia desde fines de 2009 muestra algunas características interesantes. En primer lugar, se destaca el rápido crecimiento del total de los ocupados, especialmente desde el tercer trimestre de ese año. Esta mayor cantidad de puestos de trabajo se tradujo en una reducción de la tasa de desempleo, que descendió desde el 9,1% hasta el 7,4%, en el primer trimestre de 2011.

Además, se destaca la rápida recuperación de los puestos asalariados registrados. Los sectores que explican esta dinámica positiva son el comercio y los servicios, que se encuentran vinculados fuertemente con el mercado interno. El empleo en el caso de la industria, que había sido más afectado durante la crisis, pasa a mostrar una tendencia positiva pero con tasas de crecimiento menores a las evidenciadas durante 2003-

2008. Este desempeño está asociado a cierta persistencia del efecto *labor-hoarding* en algunas ramas industriales, a la posible aparición de problemas de competitividad en ramas muy expuestas a la competencia internacional (en general, mano de obra intensivas) y a problemáticas puntuales en algunas ramas industriales específicas. Por último, la construcción sufrió una caída intensa durante la crisis, contracción que se evidencia desde el segundo trimestre de 2008 (dos trimestres antes del descenso del empleo total), y que recién logró expandir la cantidad de asalariados registrados a partir del primer trimestre de 2010. Este comportamiento contribuyó a que el empleo total manifieste desde fines de ese año un incremento mayor.

A pesar de los efectos negativos –aunque bajos– sobre el empleo, los salarios reales no mostraron un comportamiento negativo durante la crisis internacional. Esto se explica por la caída del ritmo de aumento de precios durante 2009, junto con el comportamiento inercial de los salarios nominales. Considerando el Índice de Salarios del INDEC, los ingresos reales de los asalariados registrados del sector privado continuaron creciendo mientras que los de los no registrados y los de los asalariados del sector público se estabilizaron. Tomando las remuneraciones del OEDE (que obtiene los datos a partir del SIPA), los asalariados registrados mostraron un aumento del salario real entre diciembre de 2009 e igual mes de 2008 del orden del 2,9%, mientras que entre los mismos meses de 2010 y 2009 dicho incremento fue del 2,2%. Si bien este crecimiento fue menor que el evidenciado entre 2003 y 2008, en torno al 5%, es importante resaltar su dinámica creciente dentro de un contexto de crisis.

En suma, durante el período 2003-2010, el mercado de trabajo mostró una mejora notable en varios aspectos. Por un lado, la expansión del empleo, en particular de los puestos asalariados registrados, permitió bajar fuertemente el desempleo y mejorar la calidad del empleo. De este modo, sectores económicos que habían sido expulsores netos de empleo lograron expandir su dotación de trabajadores. Los factores determinantes de estas dinámicas tienen relación con la evolución macroeconómica en esos años, caracterizada por las altas tasas de crecimiento del nivel de actividad en un contexto de tipo de cambio alto (que permitió que sectores vulnerables a la competencia internacional se recuperaran). Por otra parte, los salarios reales acompañaron las mejoras mencionadas. La caída del desempleo y las mejoras de instituciones laborales que habían sido desactivadas en los años noventa, como la negociación colectiva y la política de salario mínimo, contribuyeron a esta mejora, en el contexto de expansión económica y de incrementos generalizados de la productividad.

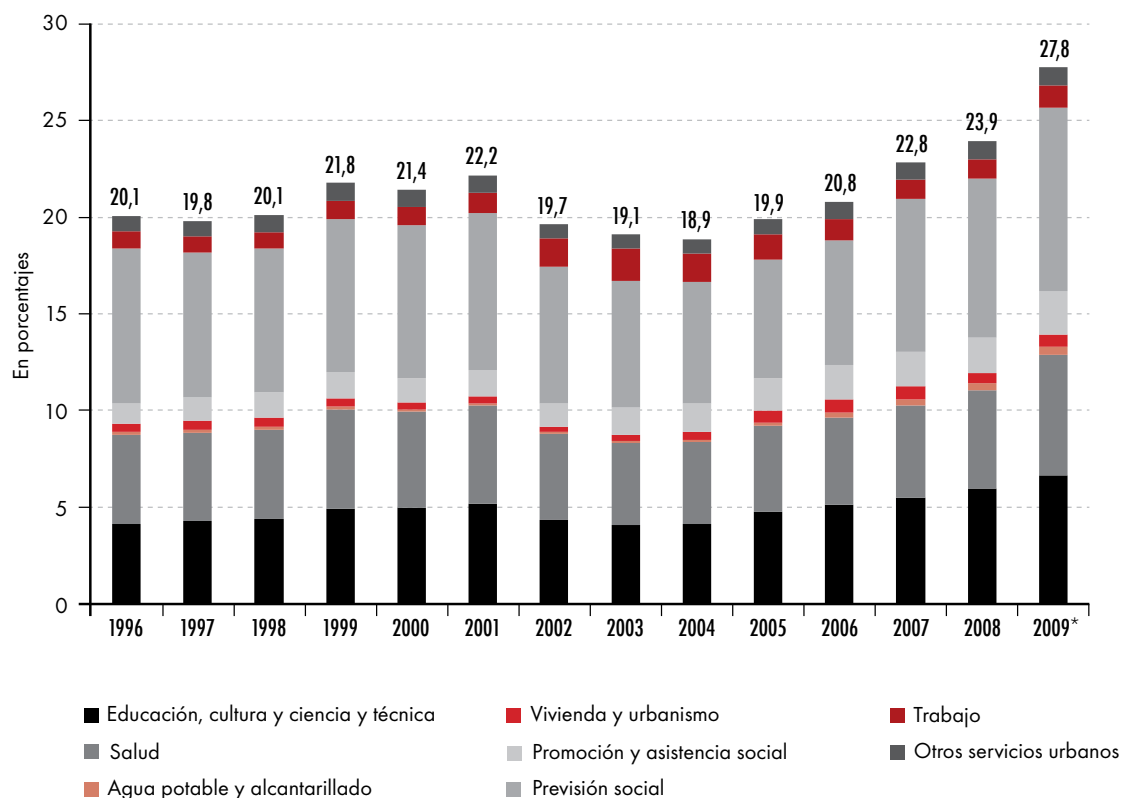
La fortaleza macroeconómica permitió capear con éxito la crisis internacional. Asimismo, las políticas anti-cíclicas y las políticas implementadas a fin de contener los despidos llevaron a un aumento del desempleo relativamente moderado. Cierta recuperación de la economía internacional junto con las políticas expansivas permitió una recuperación rápida del empleo en los sectores vinculados con el mercado interno. Por otra parte, la caída del ritmo de incremento de los precios y la inercia de los salarios nominales llevó a que los salarios reales continuaran mostrando aumentos interanuales, aunque a tasas más bajas que en el período 2003-2007.

5. LAS INSTITUCIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Como parte integral del esquema macroeconómico, el sistema de protección social evidenció desde 2003 profundas reformas, que tuvieron un impacto importante sobre la situación social, lo cual complementó las mejoras laborales. Adicionalmente, las mejoras en la cobertura del sistema y en el monto de las prestaciones constituyeron un impulso significativo sobre la demanda doméstica, la que, como ya fuera indicado, dinamizó fuertemente a la economía.

En primer lugar, se destaca el incremento sistemático de la inversión en políticas de inclusión social. El Gasto Público Social Consolidado (GPSC) entre los tres niveles de gobierno ha evidenciado un crecimiento muy relevante entre 2003 y 2009 (del 45%), hasta alcanzar en 2009 (según el último dato disponible) el valor más alto de los últimos treinta años.

GRÁFICO 13. GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Nota: dato provisorio.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

Es importante destacar que los componentes que más contribuyeron con este incremento son Previsión Social, Educación, Salud y Asistencia Social. Cada uno de estos rubros aportó un 34,2%, 30%, 22,7% y 9,4%, respectivamente, al crecimiento total del GPSC.

La dinámica de la previsión social ha tenido como contraparte un crecimiento muy relevante en la cantidad de prestaciones que implican transferencias monetarias a los hogares. En efecto, entre 2003 y 2010, se otorgaron aproximadamente 7 millones de nuevas prestaciones.

Esta expansión en la cobertura de la protección social se ha articulado mediante dos ejes centrales: por un lado, por el mismo crecimiento del empleo registrado, que implica una expansión de la cobertura de cada uno de los beneficios asociados con este tipo de inserción laboral (régimen contributivo); por otro lado, por la implementación de distintos programas que han ido incorporando a personas que anteriormente no eran sujetos del régimen contributivo, en general pertenecientes a grupos vulnerables.

En este último conjunto se destaca la implementación del Programa de Inclusión Previsional (a partir de 2005) y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (a partir de diciembre de 2009). La cobertura de estos dos grupos de alta vulnerabilidad alcanzó en 2010 al 84%, en el caso de los adultos mayores, y al 86%, en el caso de los niños, niñas y adolescentes (Sarabia *et al.*, 2011).

Asimismo, durante este período se ha seguido una política de incremento en los montos de las prestaciones de la seguridad social. Por un lado, entre 2003 y 2008, se llevaron a cabo sucesivos aumentos en los haberes mínimos jubilatorios, que pasaron de \$220 a \$1046. Esta política de incrementos de haberes jubilatorios fue posteriormente institucionalizada, bajo la Ley de Movilidad Jubilatoria (de octubre de 2008), que establece dos ajustes anuales sujetos a la evolución de los ingresos previsionales y de los salarios.

En lo que se refiere al sistema de asignaciones familiares contributivas, puede decirse que, entre 2003 y 2008, se produjo un crecimiento relevante de los montos por hijo (+238% entre \$40 y \$135), así como de los topes máximos y los rangos de remuneraciones. Por otra parte, a partir de 2009 la Asignación Universal por Hijo se actualiza en paralelo con el régimen contributivo, que actualmente transfiere un monto de \$220.

También es interesante mencionar que en 2008 se logra eliminar el sistema de capitalización y se reinstituye un Sistema Único de Seguridad Social de Reparto basado en la solidaridad inter e intrageneracional. Este cambio fue clave para recomponer los recursos públicos, recuperar los ahorros de los trabajadores y garantizar la percepción futura de ingresos a las personas en actividad (Golbert y Roca, 2010). El crecimiento en la cantidad de aportantes al Sistema Nacional de Seguridad Social, por la vía de la generación de empleo registrado, también ha permitido esta expansión del sistema.

Aunque no se dispone de estudios detallados, el crecimiento de las transferencias hacia los hogares ha demostrado ser una importante fuente de aumento en la demanda agregada. Como ejemplo puede citarse un reciente informe de la ANSES, donde se estima el impacto macroeconómico de la AUH, computando el multiplicador de la demanda con distintos supuestos respecto del destino del gasto de esta transferencia, así como de la propensión a consumir y a importar de los hogares que la perciben. En este caso, los resultados muestran que la erogación de entre 0,6% y 1% del PIB que se destina a la AUH se asocia con un crecimiento de la demanda agregada de entre 1,5 y 2% del PIB (ANSES, 2011).

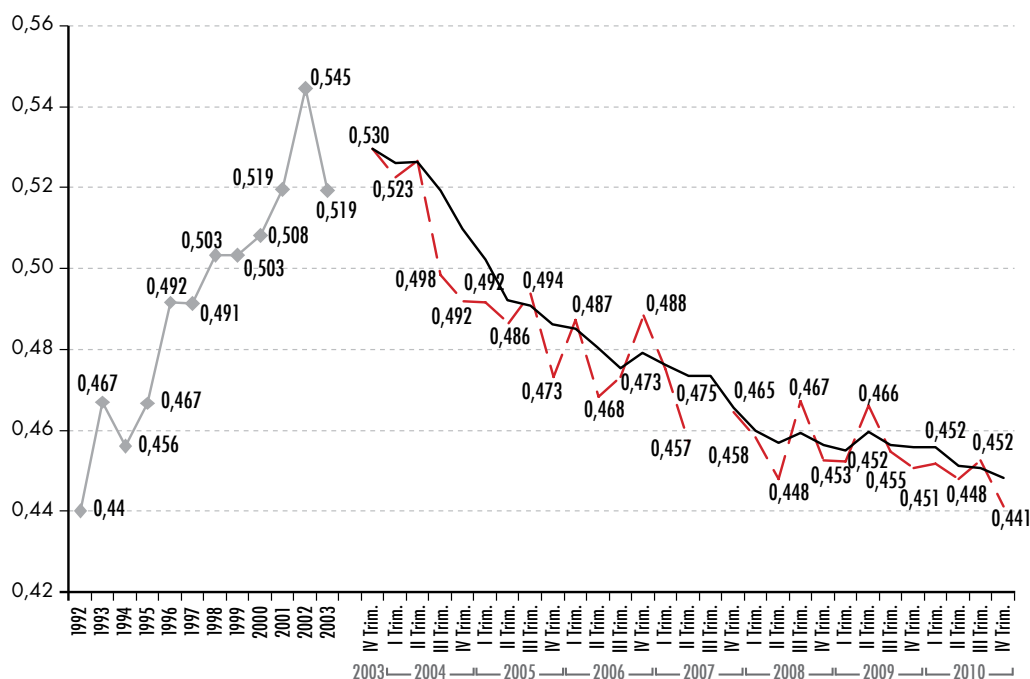
El incremento en los ingresos de los hogares, que permitió la combinación de las mejoras laborales ya mencionadas y la ampliación de la cobertura y el alcance de protección social, así como de los montos transferidos, implicó una reversión en las tendencias que se venían registrando durante los años noventa relacionadas con la pobreza, la indigencia y la distribución de los ingresos. Al respecto, se han realizado diversos estudios que cuantifican el aporte de las fuentes de ingresos de los hogares en esas variables.

Maurizio *et al.* (2008), por ejemplo, muestra que la importante reducción de la pobreza que tiene lugar desde 2003 ha estado preferentemente asociada con la ocurrencia de acontecimientos relacionados con el mercado de trabajo, en especial, de aquellos vinculados con el incremento de los salarios horarios de los hogares. En efecto, el 60% de la salida de la pobreza que se da entre 2003 y 2006 es congruente con las mejoras ocurridas en el mercado de trabajo. A la vez, el 10% de la salida de la pobreza puede asociarse exclusivamente con lo sucedido en los ingresos no laborales de los hogares. La obtención de una jubilación o el incremento de su monto son centrales en este sentido.

Por otro lado, desde 2003 no solo los ingresos de los hogares mejoran significativamente sino que también lo ha hecho su distribución. En efecto, se observa una reversión de la tendencia de crecimiento que se venía experimentado en el índice de Gini, desde mediados de los años setenta.

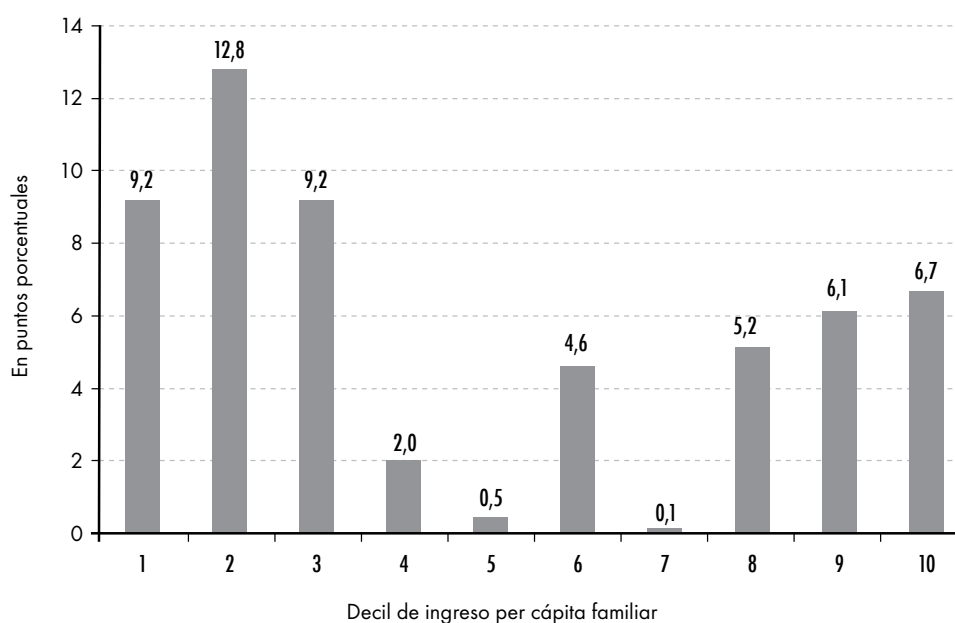
Algunos estudios permiten aproximar el aporte de cada una de las fuentes de ingreso que integran el ingreso total de los hogares a la mejora distributiva señalada. En particular, Trujillo y Villafañe (2011) concluyen que dicha mejora estuvo esencialmente asociada, en más de un 80%, con los ingresos provenientes del mercado de trabajo. En particular, las mejoras distributivas ocurridas entre el grupo de los ocupados registrados, sumadas a la mayor generación de empleo registrado en los deciles más bajos de la distribución, permiten explicar un 56% de la caída en el índice de Gini.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (IPCF)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH puntual (aglomerados urbanos, ondas mayo) y la EPH continua.

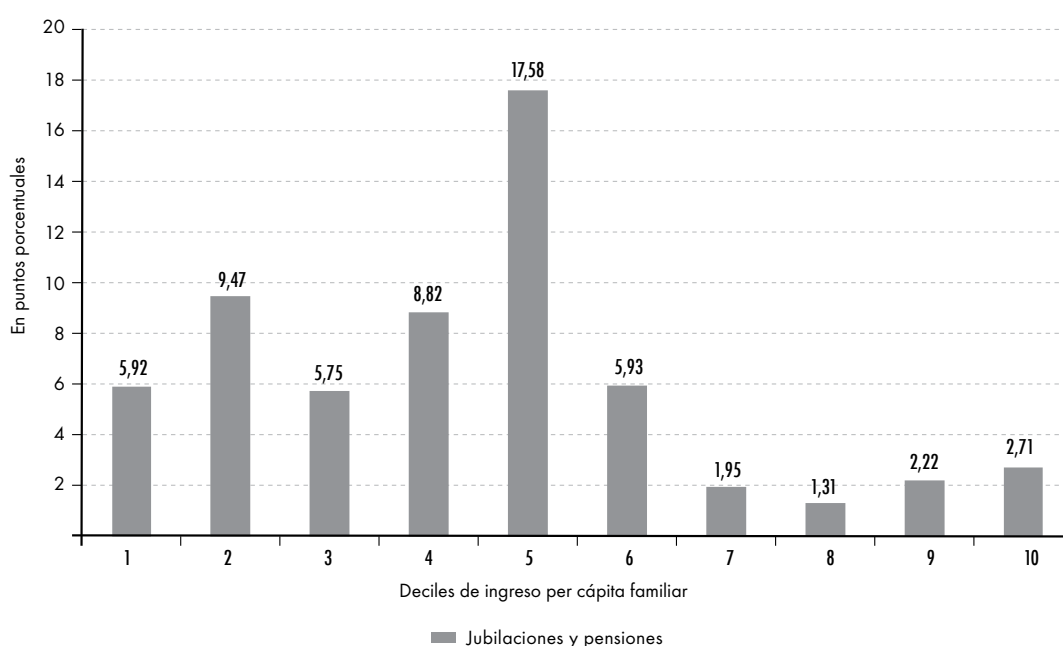
GRÁFICO 15. VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS REGISTRADOS EN EL TOTAL DEL INGRESO DE LOS HOGARES, SEGÚN DECILES DE INGRESO (EN PUNTOS PORCENTUALES, TOTAL DE AGLOMERADOS RELEVADOS, PERÍODO 2004-2010)



Fuente: Trujillo y Villafañe (2011), sobre la base de datos de la EPH, INDEC.

Por otro lado, el incremento de los ingresos no laborales, en particular de las jubilaciones y pensiones, ha explicado casi el 20% de la mejora distributiva en estos años.⁸ El alto impacto también está dado por la ampliación de la cobertura y por los montos transferidos, en especial, debido al mayor incremento que esta fuente de ingresos ha tenido dentro de los deciles más bajos de la distribución.

GRÁFICO 16. VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL INGRESO DE LOS HOGARES, SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (EN PUNTOS PORCENTUALES, TOTAL DE AGLOMERADOS RELEVADOS, PERÍODO 2004-2010)



Fuente: Trujillo y Villafañe (2011), sobre la base de datos de la EPH, INDEC.

Por último, la aplicación de un programa de la magnitud de la AUH, fuertemente concentrado en los deciles más bajos, ha permitido mejorar la distribución del ingreso entre 2009 y 2010 en más de un 20%.

La evidencia disponible muestra que la importancia de esta herramienta está asociada tanto con el monto de la transferencia como con el hecho de que puede funcionar como un estabilizador de los ingresos de los hogares vulnerables en épocas de crisis, cuando se vea afectada la generación de empleo registrado. Estudios recientes (Bustos y Villafañe, 2011) permiten mostrar que, en efecto, los hogares beneficiados por la medida han logrado menores tasas de entrada en la pobreza y la indigencia que similares hogares que no perciben la AUH. En este sentido, la percepción del beneficio parece amortiguar los vaivenes en los ingresos familiares de los estratos más bajos, donde en general existen altas tasas de rotación laboral.

8. Dado que hay fuentes de ingreso que computan negativamente la variación del índice de Gini empeorando la distribución, la suma de los que aportan positivamente puede ser mayor a 1. Para mayores detalles metodológicos, véase Trujillo y Villafañe (2011).

Como síntesis, es posible afirmar que la expansión del Sistema de Protección Social (y, en particular, de las distintas instituciones que incluyen transferencias directas a las familias, focalizadas sobre los hogares más vulnerables) se ha constituido en una fuente relevante para el incremento de la demanda interna de bienes y servicios, lo que estimula la producción y el empleo.

Al mismo tiempo, para los hogares, constituye una fuente de ingresos menos dependiente del ciclo económico, en relación con las laborales. Este aspecto quedó demostrado en la capacidad del sistema para morigerar los efectos de la crisis internacional de 2008-2009 y coadyuvó a sostener, al menos en parte, el bienestar de los hogares más pobres, los que en general se ven más afectados por los vaivenes del mercado laboral.

6. CONCLUSIONES

La crisis internacional de 2008-2009 planteó un desafío para el Gobierno argentino. Por primera vez desde 2003 se puso a prueba la capacidad del régimen macroeconómico adoptado a partir del quiebre de la Convertibilidad para hacer frente a contextos externos desfavorables.

Las características del régimen macroeconómico y las políticas implementadas permitieron a Argentina amortiguar y sobreponerse a los efectos adversos de la crisis. A diferencia de lo ocurrido en la década del noventa, cuando la transmisión de las perturbaciones externas mediante el canal financiero afectaba de manera directa al producto y el mercado de trabajo, redundando en un empeoramiento de la desocupación y de los indicadores socioeconómicos, la debacle financiera desatada a partir de la caída de Lehman Brothers en 2008 afectó al país fundamentalmente por medio del canal comercial y con mucha menor intensidad a través del canal financiero.

La estrategia de crecimiento que priorizó el fortalecimiento del mercado interno y estableció una política cambiaria que mantuvo la competitividad de los productos de nuestro país en un contexto externo beneficioso, favoreció el mantenimiento del equilibrio fiscal y la gestación de superávits externos que permitieron acumular un stock importante de reservas internacionales. Como consecuencia, Argentina pudo ampliar su margen de maniobra política frente a la crisis y el país recuperó su capacidad de implementar políticas fiscales contracíclicas.

Uno de los aspectos salientes de esta estrategia de crecimiento fue la centralidad de las instituciones laborales y sociales, las cuales habían sido desarticuladas en los años noventa, particularmente respecto a su papel coordinador y viabilizador de políticas de mejora de las condiciones de vida de la población. Los resultados en materia de empleo (especialmente la caída del empleo no registrado), la reducción de la

tasa de desocupación a tasas de un dígito, el aumento del empleo industrial (el cual se vio algo resentido durante 2008-2009), la disminución de los índices de desigualdad y pobreza constituyen logros que han acompañado las tasas de crecimiento altas y sostenidas que promediaron aproximadamente el 8% en el período 2003-2008.

La existencia de una mayor cantidad de instancias donde los actores sociales y económicos pueden administrar los conflictos y la presencia de instituciones como el salario mínimo y las políticas de protección social, permitieron a nuestro país contar con mayores herramientas para enfrentar la crisis externa.

Se pueden identificar tres medidas clave que han operado en este sentido: la actualización del SMVM, la reestatización del Sistema de Protección Social y el lanzamiento de la AUH. Estas políticas reflejan la intencionalidad del Gobierno nacional de jerarquizar el objetivo socioeconómico como un aspecto “no negociable” y excluyente de su agenda política, aun durante el período comprendido entre el tercer trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2009, momento más álgido de la crisis global.

A pesar de esta mayor cantidad de herramientas de política y del mayor margen de maniobra en términos macroeconómicos y fiscales, la coyuntura actual plantea una serie de desafíos para la política económica futura. En particular, resulta preocupante el contexto externo. La caída reciente de las bolsas de valores más importantes del mundo y las trabas políticas a una salida de la crisis por medio de políticas expansivas permiten pronosticar un menor crecimiento para los próximos años, en especial en los países centrales, y un fuerte incremento de la incertidumbre, que podría afectar a las economías menos desarrolladas. La (probable) caída de los precios internacionales de los principales bienes de exportación y la mayor volatilidad de los flujos internacionales de capital podría poner a prueba nuevamente la fortaleza relativa de la economía argentina.

Es posible pensar que el país afronte un escenario internacional menos auspicioso. El menor crecimiento de nuestros socios comerciales y la desaceleración o caída de los precios internacionales de los bienes de exportación podrían atentar contra el superávit comercial.

La mayor incertidumbre podría redundar en un aumento de la volatilidad financiera, lo que tornaría más dificultosa la administración del tipo de cambio. La necesidad de administrar el ritmo de crecimiento de precios en el nivel local resultará muy importante en este sentido, dado que en un contexto como el que se prevé, el mantenimiento de la competitividad externa será crucial.⁹ La política de ingresos, en términos de la administración de los principales precios de la economía en un contexto de diálogo social, será central para esta dinámica.

9. La pérdida de competitividad amenaza en especial a las ramas más vulnerables que, en general, son más intensivas en mano de obra. Si bien los estudios sobre el tema muestran que esta situación todavía no se verifica (Amar *et al.*, 2011), no puede dejar de señalarse como una potencial amenaza a otro de los pilares del modelo.

Por otro lado, resulta muy importante profundizar el desarrollo de un perfil de especialización productiva orientado a estimular sectores más complejos, con capacidad de generar valor agregado, y más intensivos en innovación, lo cual demanda una planificación desde el nivel sectorial que integre todos los actores relevantes, de similar magnitud a lo contenido en la propuesta del “Plan Estratégico Industrial Argentina 2020”, recientemente lanzado.

Si bien han existido avances sustantivos en el ámbito laboral, todavía la proporción de trabajadores no registrados continúa siendo alta y constituye una de las principales problemáticas sobre la cual hay que seguir trabajando. Este fenómeno no solo impacta en las condiciones laborales y, por ende, en el bienestar de los hogares, sino que también reduce los márgenes de acción de la política laboral y de seguridad social, al no poder influir directamente sobre los segmentos poblacionales más vulnerables.

Por otro lado, en un contexto de desaceleración mundial como el que se está delineando en los últimos meses, lograr mantener un ritmo de creación de puestos de trabajo como el que se apreciaba en el momento previo a la crisis internacional puede resultar un reto nada menor.

El avance del esquema de protección social, desde un sistema centrado en el trabajo hacia otro centrado en el reconocimiento de derechos, requiere la profundización, no solo de políticas de transferencias de ingresos, sino también del aumento de la provisión de bienes públicos de calidad, en especial, focalizada sobre los sectores más necesitados. Ello implica no solo el desarrollo de nuevos servicios sociales, sino también una mejor coordinación y articulación entre los servicios públicos ya existentes, en particular, en lo relacionado con la mejora de la infraestructura y la accesibilidad.

Respecto a las transferencias de ingresos, se han logrado avances sustantivos con fuerte impacto en las condiciones de vida de la población y, en especial, respecto del rol de estabilizador de los ingresos de los hogares. Habiendo superado esta primera etapa de ampliación en la cobertura, a futuro será necesario avanzar en la actualización del poder de compra de los montos.

Según nuestro entender, todos estos puntos constituyen algunos de los desafíos en términos macroeconómicos, laborales y sociales que el país enfrenta de cara al futuro. La profundización del modelo instaurado a partir de 2003 resulta necesaria a la hora de pensar en continuar transitando un sendero de crecimiento con inclusión social, si bien no se halla exenta de obstáculos con los cuales se deberá lidiar y superar.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo* 5(7), julio-diciembre de 2009, Buenos Aires, MTEySS.
- Amar, A., F. Pastrana y S. Villafañe (2011), "Costos laborales y competitividad en la Argentina contemporánea", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 10, Buenos Aires, MTEySS, en prensa.
- ANSES (2011), "La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos", Buenos Aires, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.
- Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011), "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 10, Buenos Aires, MTEySS.
- CEI (2003), "Cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación", Estudios del CEI N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales.
- Di Francesco, V., C. López y E. Pastrana (2008), "Las características del trabajo informal en el sector de la industria de la construcción en el AMBA", en *Serie Ocupación, Trabajo y Empleo* N° 8, Buenos Aires, MTEySS.
- Frenkel, R., M. Damill y R. Maurizio (2011), "Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience", International Labour Office, Employment Sector, Employment Policy Department. Employment working paper N° 109, Geneva.
- Giglio, G. y F. Pastrana (2011), "Desempleo y salarios reales en Argentina y Brasil: una estimación de la Curva de Salarios", ponencia presentada en el 3^{er} Congreso Anual "Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década", Buenos Aires, AEDA.
- Golbert, L. y E. Rocca (2010), "De la sociedad de beneficencia hasta los derechos sociales", Buenos Aires, MTEySS.
- Herrera, G. y A. Tavošnanska (2011), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", en *Revista de la CEPAL* N° 104, agosto.

- Howell, D. R. (2011), "Institutions, Aggregate Demand and Cross-Country Employment Performance: Alternative Theoretical Perspectives and the Evidence", en Hein, E. y E. Stockhammer (eds.), *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*, Capítulo 7, Elgar.
- Kose, M., C. Otrok y E. Prasad (2008), "Global business cycles: Convergence or decoupling?", *IMF Working Paper* 08/143.
- Kostzer, D. (2007), "Fundamentos microeconómicos de la recuperación del empleo durante la post-convertibilidad", en *Revista de Trabajo*, Año 3, N° 4, Buenos Aires, enero-noviembre.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2009), "Políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global", en *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina*, Buenos Aires, OIT-MTEySS.
- Ministerio de Economía y Producción (2007), "Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina (primer documento para discusión)", Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), "Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión 2003-2010", Buenos Aires, MTEySS.
- Novick, M. y C. Tomada (2007), "Argentina 2003-2006: ¿un nuevo modelo de política económica y laboral?", en *Serie de investigación*, N° 114, Ginebra, ILSO-ILO.
- Sarabia M., D. Schleser y C. Soto (2011), "Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina", en Novick, M. y S. Villafañe (coords.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, PNUD-MTEySS.
- Trujillo, L. y S. Villafañe (2011), "Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea", en Novick, M. y S. Villafañe (coords.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, PNUD-MTESS.

Anexo I. Evaluación empírica de la hipótesis de “desacople” entre economías desarrolladas y en desarrollo

La metodología de análisis de componentes principales resume la información sobre el crecimiento de los siguientes países: Brasil, Chile, China, Estados Unidos y quince países de la Unión Europea.¹⁰ El criterio de selección de países/regiones utilizados se basa en la importancia que cada uno de ellos/as detenta en el comercio exterior argentino.

A partir del cómputo de componentes principales (cinco en total, uno para cada país/región), se estima un modelo econométrico dividiendo al período muestral en dos etapas diferentes: 1993Q1-2001Q4 (régimen de Convertibilidad, variante A1) y 2002Q1-2010Q2 (modelo de TCRCE, variante A2).

En ambas situaciones, el modelo regresa la tasa de crecimiento de Argentina (y_2) contra el primer rezago de dicha variable ($L1.y_2$) y el primer componente resultante del análisis, el cual representa aproximadamente el 46% en el caso de la variante A1 y el 70% en el caso de la variante A2 (véase el Anexo 2).

La Tabla A.1 muestra que el componente autorregresivo de primer orden es idéntico en ambas estimaciones (0,80 tanto en A1 y A2), aunque el peso explicativo del componente 1 (que captura la incidencia del crecimiento internacional sobre el crecimiento de Argentina, y de esta forma refleja en cierto modo la potencial transmisión de los *shocks* externos) se reduce al contrastar la década del noventa (variante A1) con el nuevo régimen macroeconómico aplicado desde 2003 (variante A2).

10. El objetivo central del análisis de componentes principales es describir las relaciones de covariación de un conjunto de variables en términos de un grupo pequeño de componentes (Johnson y Wichern, 1998). Estos componentes son variables aleatorias que subyacen en la estructura original de correlaciones entre las variables observables (tasas de crecimiento de cada país en este caso). La idea es que si se agrupan variables sobre la base de su correlación, donde las variables que pertenecen a un mismo grupo están altamente correlacionadas y variables poco correlacionadas pertenecen a grupos diferentes, es posible pensar que detrás de cada grupo hay al menos un componente responsable de la alta correlación y que ese componente describe adecuadamente el efecto conjunto de las variables de ese grupo.

En efecto, si bien la significatividad del primer componente se mantiene (aunque el coeficiente pasa a ser significativo al 5% y no al 1% como en el caso de la variante A1), la magnitud de su impacto sobre el crecimiento del PIB argentino se reduce prácticamente a la mitad, en tanto la estimación pasa de 1,27 a 0,6.

TABLA A.1. TESTEO DE LA HIPÓTESIS DE “DESACOPLE” I (ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES)

Variable	A1	A2
y2		
L1	0,80***	0,80***
Scores for component 1	1,27***	
Scores for component 1		0,60*
Constant	-0,65	1,47**
N	20	33
r2	0,92	0,88

Nota: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

La capacidad explicativa también se reduce sensiblemente en la variante A2 (menor R2), mientras que las variaciones en la tasa de crecimiento del PIB argentino presentan una menor correlación con las tasas de crecimiento de los países considerados en el análisis.

La Tabla A.2 reporta correlaciones relativamente elevadas entre estos países y constituye una señal de alerta al momento de interpretar los resultados econométricos, teniendo en cuenta la alta colinealidad existente entre los regresores utilizados.

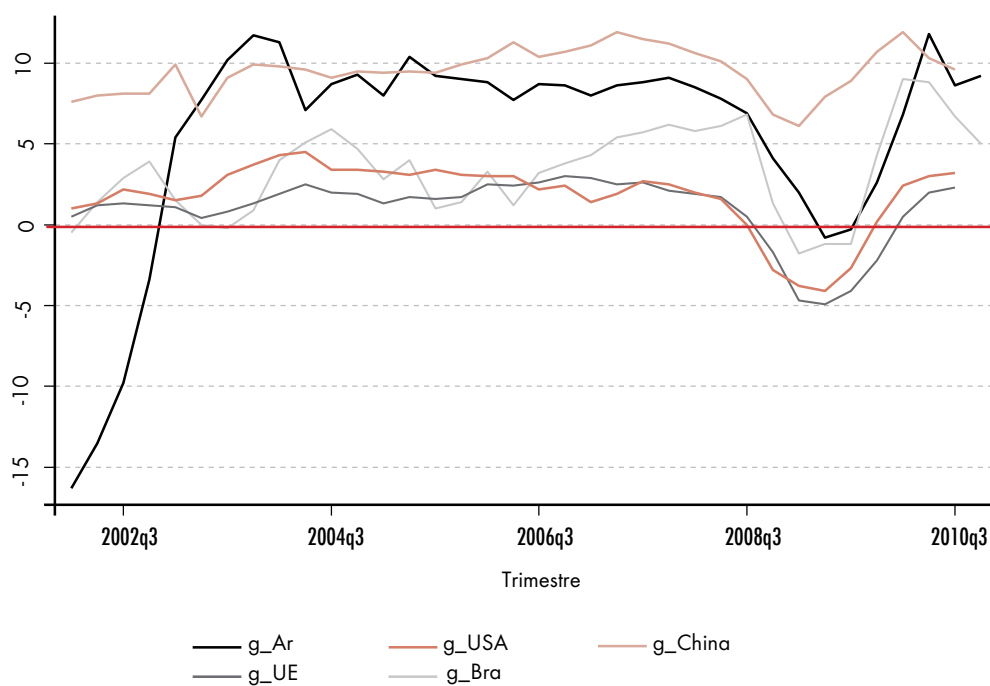
Antes de explicitar los resultados del modelo de regresión, es interesante observar la matriz de correlación entre las tasas de crecimiento de Brasil, China y los Estados Unidos, principales socios comerciales de nuestro país.

Por otra parte, el gráfico que se incluye a continuación ilustra las tasas de crecimiento de los países/regiones utilizados (denotadas con “g_”) para los períodos 1993Q3-2001Q3 (década del noventa) y 2002Q3-2010Q3 (nuevo régimen macroeconómico/modelo de TCRCE en Argentina).

TABLA A.2. MATRIZ DE CORRELACIÓN ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE BRASIL, CHINA Y LOS ESTADOS UNIDOS

	Crecim. de Brasil	Crecim. de China	Crecim. de Estados Unidos
Crecim. de Brasil	1		
Crecim. de China	0,58	1	
Crecim. de Estados Unidos	0,26	0,20	1

GRÁFICO A.1. TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUALES DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS (TRIMESTRE FRENTE MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro de Economía Internacional (CEI).

El contraste generalizado entre las tasas de crecimiento en cada uno de estos períodos muestra una menor volatilidad macroeconómica real en el período reciente (fenómeno ligado a la etapa de “Gran Moderación”) y la caída en las tasas de crecimiento evidenciada en 2009 como resultado de la crisis internacional.

La Tabla A.3 expone los resultados del modelo de regresión estimado para explicar la tasa de crecimiento de Argentina en función del crecimiento de Brasil, Estados Unidos, quince economías de la Eurozona, China y ciertas variables explicativas multiplicativas. El modelo se estima para el período 1993Q3-2010Q4.

Varios aspectos interesantes emergen de los resultados econométricos expuestos en la Tabla A.3.

En primer lugar, la variable “Shift” capta el cambio de régimen asociado con la instauración de un nuevo régimen macroeconómico a partir de 2003Q1. El signo y la significatividad estadística de ese regresor confirman que a partir de dicha fecha la economía argentina transitó una dinámica virtuosa de crecimiento económico explicada por factores locales.

**TABLA A.3. TESTEO DE LA HIPÓTESIS DE “DESACOPLE” II
(ESTIMACIÓN ECONOMETRICA SOBRE LA BASE DE TASAS DE CRECIMIENTO)**

g_Bra	0,74*
Shift g_Bra	-0,86*
Shift g_USA	-0,91
g_UE	0,62
g_USA	2,43***
g_China	0,26
Shift	14,77***
Constant	-13,87***
N	55
r2	0,77

Notas: g_ denota la tasa de crecimiento de la variable respectiva.

Shift g_ son variables multiplicativas entre el cambio de régimen evidenciado en Argentina y la tasa de crecimiento del país / región respectivo/a.

En segundo lugar, al evaluar la contribución relativa de cada país/región emerge un resultado común: al considerar el efecto estadístico conjunto de las tasas de crecimiento de Brasil y Estados Unidos, luego de 2003Q1 las dinámicas de estos países se tornan menos relevantes que durante todo el período considerado.

Esto podría interpretarse a la luz de la hipótesis de “desacople” en el siguiente sentido: en el caso de Brasil, la suma de los coeficientes que acompañan a las variables “g_Bra” y “Shift g_Bra” arroja un valor de -0,12, el cual resulta estadísticamente significativo al 10%, pero es indicativo de un impacto pequeño sobre la economía argentina. Algo similar ocurre al evaluar el efecto del crecimiento estadounidense sobre nuestro país. En este caso, los coeficientes también “se compensan” y el efecto conjunto parece ser pequeño, aunque de mayor relevancia que en el caso de Brasil.

Por su parte, el crecimiento chino y el de la UE no resultan significativos desde el punto de vista estadístico. En el caso del gigante asiático, este hallazgo podría interpretarse en contra de la hipótesis de “viento de cola”, que sostiene que el crecimiento alto y sostenido de la economía argentina durante 2003-2008 se explicaría por la mayor demanda internacional procedente de China y por el aumento en el precio internacional de los *commodities*.

Anexo II. Resultados del análisis de componentes principales

TABLA A.4. GLOSARIO DE VARIABLES

v2	Argentina
v5	Brasil
v7	Chile
v7	China
v10	Estados Unidos
v18	UE-15

TABLA A.5. VARIANTE A1 (1993Q1 -2001Q4)

Principal components / correlation	Number of obs	=	20
	Number of comp.	=	5
	Trace	=	5
Rotation (unrotater = principal)	Rho	=	1,0000

Component	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
1	2,28838	1,04607	0,4577	0,4577
2	1,24231	0,26408	0,2485	0,7061
3	0,978233	0,577864	0,1956	0,9018
4	0,400369	0,309664	0,0801	0,9819
5	0,0907045	0,0	0,0181	1,0000

Principal components (eigenvectors)

Variable	Comp. 1	Comp. 2	Comp. 3	Comp. 4	Comp. 5	Unexplained
y5	0,4824	0,4700	0,0223	-0,6796	-0,2899	0
y7	0,4104	0,5774	-0,0462	0,7035	-0,0336	0
y8	0,3460	-0,1526	0,8354	-0,0027	0,3989	0
y10	0,4708	-0,5977	-0,0068	0,1859	-0,6217	0
y18	0,5074	-0,2552	-0,5472	-0,0935	0,6076	0

TABLA A.6. VARIANTE "A2" (2002Q1-2010Q2)

Principal components / correlación	Number of obs	=	33
	Number of comp.	=	5
	Trace	=	5
Rotation: (unrotated = principal)	Rho	=	1,0000

Component	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
1	3,49777	2,65569	0,6996	0,6996
2	0,84208	0,469568	0,1684	0,8680
3	0,372513	0,199685	0,0745	0,9425
4	0,172827	0,0580197	0,0346	0,9770
5	0,114808		0,0230	1,0000

Principal components (eigenvectors)

Variable	Comp. 1	Comp. 2	Comp. 3	Comp. 4	Comp. 5	Unexplained
y5	0,3866	0,5964	0,6823	-0,1326	0,1085	0
y7	0,4657	-0,3799	0,2171	0,7692	0,0035	0
y8	0,3939	0,5722	-0,6795	0,2358	0,0128	0
y10	0,4798	-0,3517	-0,1526	-0,4241	0,6655	0
y18	0,4983	-0,2213	-0,0481	-0,3941	-0,7383	0



CAPÍTULO 3

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA Y BRASIL DURANTE LA CRISIS INTERNACIONAL*

◆ INTRODUCCIÓN

El inicio del nuevo milenio marca un punto de inflexión respecto de la orientación general de las políticas económicas adoptadas en América Latina. De un período signado por medidas orientadas hacia el dismantelamiento de las instituciones laborales y sociales, y a la retracción general del Estado en la actividad económica, se pasa a una etapa diferente, donde los países de la región procuran, en mayor o menor medida, revertir los efectos nocivos que la década del noventa dejó en materia de crecimiento, desempleo, pobreza y desigualdad.

El primer quinquenio del siglo XXI se caracteriza, más allá de los matices existentes entre Argentina y Brasil, por la puesta en marcha de regímenes macroeconómicos diferentes de los adoptados en los años noventa (Maurizio *et al.*, 2010). La estrategia económica establecida en Argentina desde 2003 optó por incorporar cambios fuertes en la orientación de la política mientras que, en Brasil, los cambios fueron más paulatinos. Luego de la crisis del Real en 1999 se adoptó un régimen de Metas de inflación, orientado a asegurar bajos niveles de inflación. En este sentido, puede pensarse en la idea de continuidad “acotada” en la política económica de ese país, lo cual constituye, quizá, la principal diferencia con Argentina.

Sin embargo, con respecto a la orientación de las políticas laborales y de protección social, ambos países muestran profundas coincidencias. El papel que le atribuyen al trabajo de calidad y a la protección social como los elementos centrales de una estrategia de crecimiento económico con inclusión social ha sido sumamente efectivo, teniendo en cuenta que ambos países lograron quebrar las tendencias de escasa ge-

* Federico Pastrana, Fernando Toledo y Soledad Villafañe.

Agradecemos los valiosos comentarios de Claudio Dedecca, Adalberto Cardoso, Héctor Palomino, Fabio Bertranou y Janine Berg.

neración de empleo, aumento de la precariedad, la pobreza y la desigualdad en los ingresos, que habían caracterizado buena parte de su historia en los últimos 30 años.

Al irrumpir la crisis internacional, los países pudieron transitar con éxito la turbulencia económica mundial, lo cual abona la hipótesis de que, a pesar de las diferencias entre los regímenes, la configuración macroeconómica vigente desde 2003 ha provisto a ambas economías de un conjunto de fortalezas. Entre las características que permiten dar una explicación a este fenómeno se encuentran el papel más activo del Estado, un resultado externo más favorable que en los años noventa –lo que determinó una menor dependencia respecto de los movimientos de capitales–, un peso más reducido de la deuda externa y un resultado fiscal más abultado, lo cual amplió las posibilidades de hacer políticas contracíclicas. En paralelo, resultó decisivo el desarrollo centrado en el mercado interno, con un rol importante de las políticas de empleo, laboral y social, que permitió hacer frente a la caída de la demanda externa. Esta configuración de instituciones que articulan una buena *performance* macroeconómica, con una fuerte generación de empleo registrado y una ampliación sin precedentes de las instituciones de protección social, se constituye en la base a partir de la cual ambos países enfrentaron la crisis internacional.

Este capítulo está organizado de la siguiente forma. En la próxima sección se analizarán los principales pilares de los modelos económicos de Argentina y Brasil, el desempeño de ambas economías durante el período previo a la crisis internacional, el impacto de esta, las políticas adoptadas para amortiguarla y, finalmente, el período reciente de recuperación. En la segunda sección se prestará especial atención a los avances logrados en el nivel laboral, el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo, las políticas adoptadas y la recuperación reciente. En la tercera sección, se hará referencia a los avances en términos de protección social y distribución del ingreso. Finalmente, se presentan las reflexiones finales, que intentan esquematizar las principales similitudes y diferencias entre las estrategias de desarrollo planteadas por los dos países.

1. REGÍMENES MACROECONÓMICOS

1.1. PILARES DE LOS MODELOS MACROECONÓMICOS Y RASGOS MÁS IMPORTANTES DEL DESEMPEÑO DE LAS ECONOMÍAS ARGENTINA Y BRASILEÑA ANTES DE LA CRISIS INTERNACIONAL

En Argentina, los pilares del régimen macroeconómico adoptado a partir de 2003 pueden identificarse a partir de la adopción de un esquema de flotación administrada del tipo de cambio, orientado a preservar la competitividad externa y fomentar el crecimiento, una fuerte política de desendeudamiento externo, el sostenimiento de superávits externos y la tendencia hacia el equilibrio fiscal (lo cual no implicó dejar de lado una activa política de gasto público, con el propósito de dinamizar el mercado interno). La fuerte expansión de la

demanda interna en Argentina no solamente se dio a partir de la política macroeconómica mencionada sino que resultaron centrales las políticas de fortalecimiento de las negociaciones colectivas, el aumento sostenido del Salario Mínimo Vital y Móvil y la ampliación del sistema de protección social mediante el incremento de la cobertura (e ingresos) para niños, niñas y adolescentes y personas de edad avanzada.

La estrategia argentina se tradujo en altas tasas de crecimiento y una menor vulnerabilidad externa que en el pasado, lo cual se evidenció a través de la fuerte acumulación de reservas internacionales y la baja importancia de la deuda externa. Además, la política de gasto público se desarrolló manteniendo resultados fiscales sostenibles, por lo que, al momento de la crisis internacional, el Gobierno argentino poseía mayor margen de maniobra que en crisis precedentes.

A diferencia de la experiencia argentina, que se analizó con detalle en el Capítulo 2 de este volumen, Brasil adoptó desde 1999 (año en el que entra en crisis el Plan Real) un régimen de metas de inflación (Abeles y Borzel, 2010 y Prates *et al.*, 2009). En este plan, el objetivo central es asegurar la estabilidad de precios, por lo que aparecen en segundo plano el sostenimiento de la competitividad de la economía doméstica a partir de la política cambiaria y el impulso a un rápido crecimiento. De hecho, en ese esquema, la inflación responde a un exceso de demanda agregada, por lo que la política antiinflacionaria tiene un sesgo contractivo, con un papel importante de la política monetaria, mediante el manejo de la tasa de interés.

A pesar de estas diferencias, el régimen adoptado en Brasil a partir de 2003 también se caracteriza por la expansión del mercado interno, la mayor solidez de sus cuentas fiscales, una estrategia oficial de desendeudamiento externo y la persistente y significativa acumulación de reservas internacionales.

El éxito de la nueva estrategia adoptada en Brasil, fenómeno evidente entre 2005 y 2008, no se explica únicamente por la mejor *performance* macroeconómica. El fomento de programas a la inversión de largo plazo (como el Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC, adoptado desde 2007),¹ así como de los distintos instrumentos de la política industrial junto con el sensible crecimiento del crédito destinado al sector productivo resultaron centrales.

Teniendo en cuenta los pilares recién mencionados de los regímenes, resulta interesante marcar algunos trazos importantes a la hora de establecer la comparación de las experiencias de ambos países en términos macroeconómicos.

1. Las actividades contempladas en el PAC se agrupan en cinco áreas, que van desde la inversión en infraestructura logística, energética, social y urbana, el incremento del crédito, la mejora de las condiciones de inversión para estimular el uso de recursos privados, la disminución selectiva de impuestos y el perfeccionamiento de la estructura tributaria de las políticas fiscales de largo plazo dedicadas a dar consistencia macroeconómica y sostenibilidad al conjunto de las medidas. Para la ejecución del PAC, se presupuestan un total de 504.000 millones de Reales, de los cuales se espera que más de la mitad (300.000 millones) procedan de las arcas públicas (68.000 millones del presupuesto federal y de sus empresas estatales, principalmente Petrobras y Electrobras, y 232.000 del presupuesto de los estados). El dinero restante, unos 200.000 millones, se confía que procedan de la iniciativa privada, a la que se relega dentro del PAC a un segundo plano.

CUADRO 1. VISIÓN DE SÍNTESIS SOBRE REGÍMENES MACROECONÓMICOS COMPARADOS

	Argentina	Brasil
Política monetaria-cambiaría	Flotación administrada (TCRCE)	Metas de inflación (apreciación cambiaria por entrada de capitales)
Sector fiscal	Superávit primario y financiero	Superávit primario y déficit financiero
Sector externo	Superávit de balanza comercial y de cuenta corriente (2003-2008) USD 13.800 millones	Superávit de balanza comercial (USD 37.100 millones) y déficit de cuenta corriente a partir de 2008
Reservas internacionales (hacia mediados de 2008)	50 MM de USD	Más de 200 MM de USD
PIB real 2003-2008 (crecimiento promedio)	8,2%	5,1%
Inversión 2003-2008 (crecimiento promedio)	22,7%	11,4%
Consumo privado (crecimiento promedio)	8,3%	5%
Cuenta capital	Salida de capitales (2008-2009)	Entrada de capitales (2008-2009)
Deuda pública/PIB	Tendencia decreciente a partir de 2005 (reestructuración)	Tendencia decreciente a partir de 2005 (mejora del perfil de endeudamiento)
Profundidad financiera²	Relativamente baja	Relativamente alta

Fuente: elaboración propia sobre la base de IBGE, INDEC y BCRA.

En primer lugar, podría decirse que la principal –y tal vez más importante– diferencia que se encuentra entre los regímenes macroeconómicos es la relevancia que en estos se brindó a la dinámica de los precios y al mantenimiento de la competitividad externa mediante la administración del tipo de cambio real. Como se afirma más arriba, el régimen brasileño dio una importancia central a la inflación, lo cual puede evidenciarse en el ritmo moderado de la inflación de dicho país respecto de Argentina. Este resultado se produjo a pesar de un fuerte impulso de los precios de los *commodities* de exportación en 2007 y 2008, por lo que la estrategia llevada a cabo por Brasil permitió contener el impacto de la inflación internacional sobre los precios domésticos.³ En esta estrategia, el esquema de metas de inflación establecido por el Banco Central

2. La profundidad del sistema financiero hace referencia al grado de bancarización de la economía, es decir, a la importancia del sector financiero en la actividad económica. Indicadores como el cociente entre el stock de crédito y el producto permiten evaluar el grado de profundidad.

3. Existen opiniones disímiles respecto a la presión de la aceleración del crecimiento sobre el aumento de precios en las dos experiencias. Hay quienes creen que si el nivel de actividad crece muy rápidamente, superando a su potencial, el alza del ritmo de aumento de precios resulta inevitable dado que es una respuesta natural ante el exceso de demanda de bienes. En varios planteos, este está relacionado con una política fiscal (y/o monetaria) desmedidamente expansiva. Una visión

do Brasil cumplió un papel relevante, dado que impuso una tasa de interés alta, que ha atentado contra la posibilidad de crecer más rápidamente y ha atraído capitales. La rentabilidad que podía obtenerse en el mercado financiero brasileño, junto con la obtención de la categoría de *investment grade* en 2008, explicó la entrada masiva de capitales del exterior durante el período, lo cual impulsó a una apreciación de la moneda brasileña, a pesar de la intervención del Banco Central.

Esa caída en el tipo de cambio, facilitó el cumplimiento de las metas de inflación, a través de su efecto deflacionario sobre los bienes transables,⁴ por lo que el régimen de metas de inflación tuvo en Brasil una fuerte conexión con la política cambiaria (Barbosa-Filho, 2007). En contraposición, el caso argentino muestra intervenciones más decididas del Banco Central ante el superávit externo (por el resultado positivo de la cuenta corriente), lo que permitió evitar la fuerte apreciación del tipo de cambio real que habría sucedido en caso de ausencia de estas intervenciones o si estas hubieran sido más débiles. Ante un contexto de precios internacionales en alza, esta política se llevó a cabo a costa de un mayor dinamismo en los precios.

En la experiencia de crecimiento brasileña pueden identificarse dos períodos. En el primero, que se extiende entre 2002 y 2005, el Gobierno brasileño debió lidiar con una considerable volatilidad política y financiera, dificultad que trasvasó tanto al plano cambiario como en lo vinculado con la sostenibilidad de las tasas de crecimiento. A partir de 2005, se produce una serie de cambios favorables que dio una mayor estabilidad de las tasas al crecimiento, paradójicamente con una mayor apreciación nominal y real del tipo de cambio. En efecto, la inversión, aunque desincentivada por la elevada tasa de interés real positiva, creció en 2007 y 2008 un 14% en promedio, lo que duplicó las tasas de variación evidenciadas en los años anteriores. En esta dinámica, el impulso dado mediante el PAC fue central.

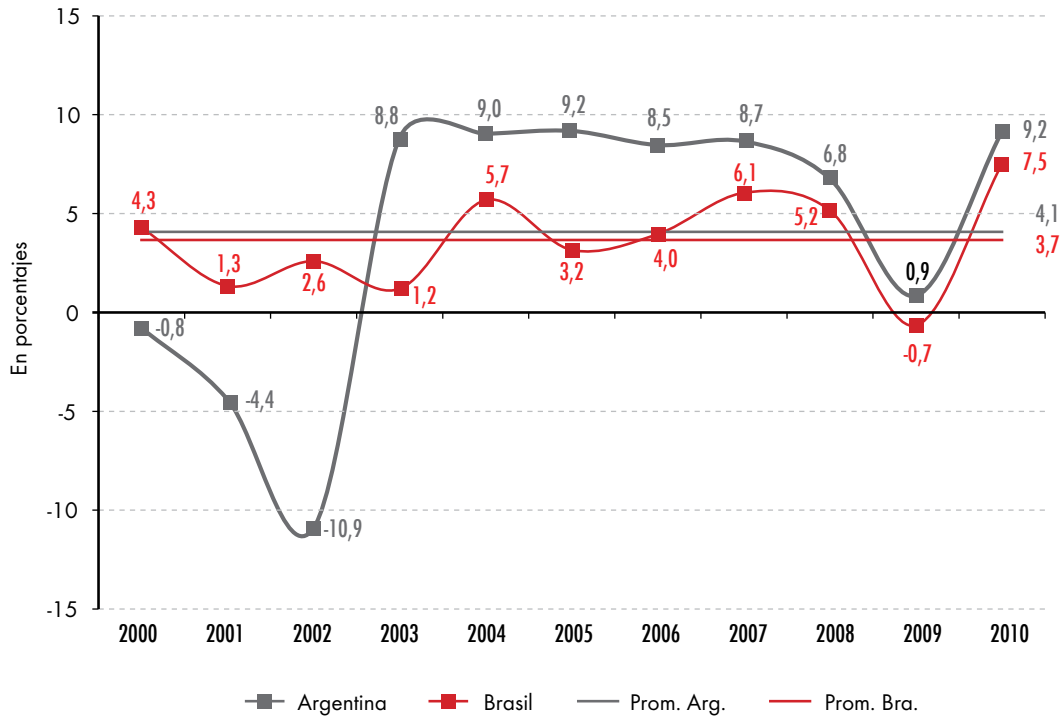
A pesar de esta aceleración del crecimiento, las tasas evidenciadas de este indicador fueron menores que en Argentina. Esto ha sido particularmente relevante en el sector industrial, el que resulta más sensible a los movimientos del tipo de cambio real y parece haberse perjudicado por la apreciación del Real en los últimos años (entre 2005 y 2008 el crecimiento promedio de la industria fue de 3,4% frente al 4,6% para el total de la economía).

A continuación se muestra la evolución del crecimiento y del tipo de cambio real, en ambos países.

alternativa plantea que la inflación responde a múltiples causas que no necesariamente implican asignar al mayor crecimiento económico el mayor poder explicativo en la aceleración evidenciada en la tasa de inflación. En esta interpretación, el problema responde más bien a la transmisión de la "inflación importada", inducida por el aumento del precio internacional de los *commodities* y a la dinámica que ha venido adoptando la puja distributiva entre sindicatos y empresas en un contexto de crecimiento acelerado (Abeles *et al.*, 2011). Este contrapunto permite dar un marco a las discusiones respecto de los regímenes macroeconómicos y la inflación. Además, implica reconocer que los esquemas monetarios-cambiaros adoptados por Argentina y Brasil tienen repercusiones diferenciales sobre el crecimiento económico, como así también sobre la estabilidad nominal de estas economías.

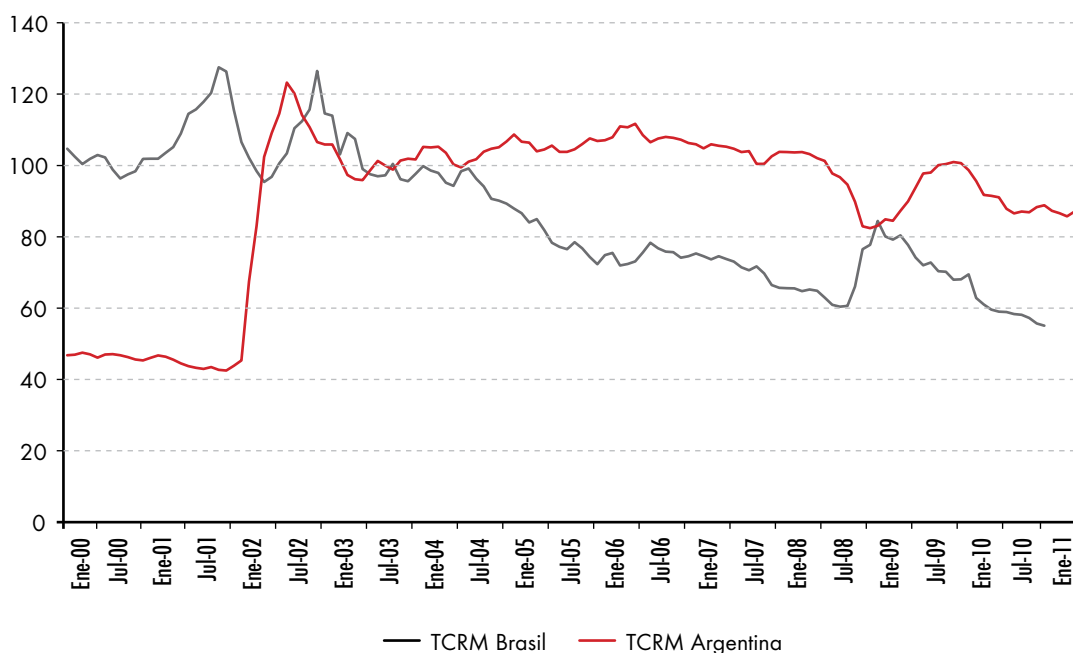
4. Los aumentos del tipo de cambio en Brasil también impactan sobre los precios domésticos de forma indirecta a través de precios administrados, como los productos provenientes del petróleo, las tarifas de telefonía, la electricidad residencial o el transporte público (Arestis *et al.*, 2009).

GRÁFICO 1. TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB EN ARGENTINA Y BRASIL (VARIACIONES ANUALES)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CCNN (INDEC) e IBGE.

GRÁFICO 2. ÍNDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL DE ARGENTINA Y BRASIL (BASE 2003=100)



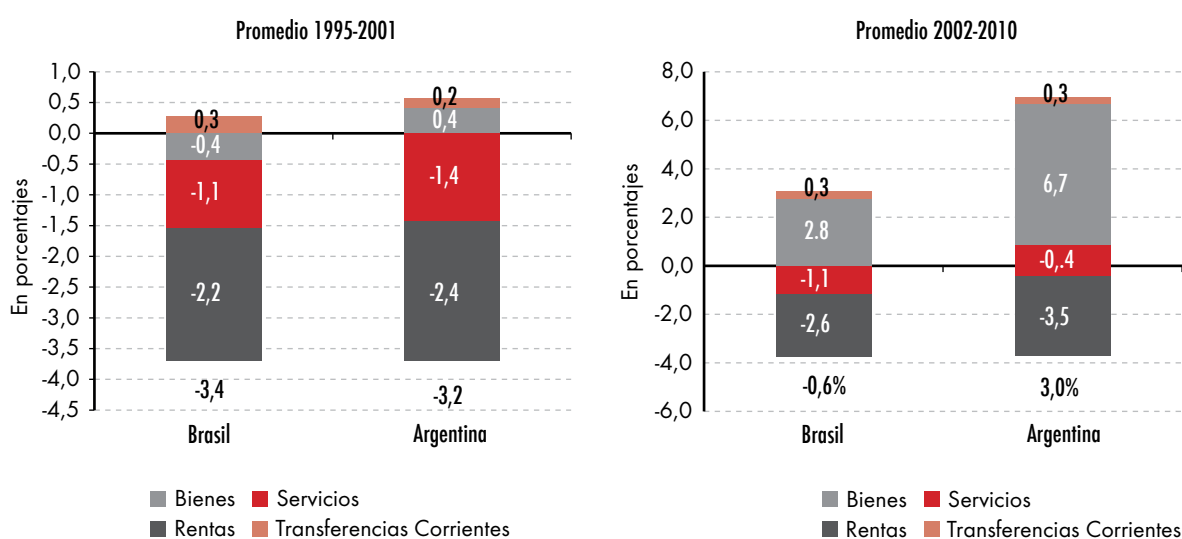
Fuente: CEI. Argentina (elaboración propia a partir de los IPC provinciales. Se sigue la misma metodología utilizada por el BCRA para la construcción del ITCRM y se emplean los mismos ponderadores corregidos por una menor cantidad de países).

Paradójicamente, la intensa apreciación del Real en el período precrisis no impidió una fuerte acumulación de reservas por parte del Banco Central do Brasil. Al igual que en el caso argentino, el contexto externo favorable devino, tras decisión política, en un incremento de las reservas (véase el Gráfico 1 del Anexo). La existencia de fuertes crisis externas en la historia reciente de ambos países podría justificar esta política, de modo que las reservas parecen haber jugado un papel de autoaseguramiento frente a los movimientos de capitales internacionales, en un contexto de inexistencia de un prestamista de última instancia en el nivel internacional (Chang, 2007 y Bastourre *et al.*, 2006). Desde el año 2006, Brasil logró incrementar notablemente su nivel de reservas y llegó a más de 200 mil millones de dólares, un valor cuatro veces mayor al de Argentina (50 mil millones).

Si bien existe una similitud en el crecimiento de las reservas internacionales en ambas experiencias, la apreciación del tipo de cambio real en Brasil derivó en un deterioro marcado de la balanza comercial y la cuenta corriente. En estos años, el caso argentino muestra un resultado de cuenta corriente más consistente a largo plazo, explicado, en parte, por el sostenimiento del tipo de cambio real durante el período.

En el siguiente gráfico se puede evidenciar, por un lado, que ambos países manifestaron, en los años noventa, un déficit de cuenta corriente en torno al -3% (como porcentaje del PIB) y, por otro lado, que ambos países mejoraron este resultado desde 2002, aunque Argentina lo ha hecho con un resultado más favorable.

GRÁFICO 3. RESULTADO DE LA CUENTA CORRIENTE (EN PORCENTAJE DEL PBI)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CCNN (INDEC) y del IBGE.

En el nuevo milenio, en tanto Brasil disminuyó su déficit promedio en cuenta corriente como proporción del PIB a -0,6%, Argentina revirtió el signo, pasando a 3,0% para el promedio del período 2002-2010. Se advierte además que rentas y servicios sigue pesando de manera negativa en ambos países, mientras que el balance de bienes es positivo y significativamente mayor en el caso argentino que en el brasileño.

En la evolución de la balanza comercial de los últimos años, se advierte que la crisis argentina de fines de 2001 produjo un incremento significativo, lo cual llevó a que el superávit comercial argentino sea considerablemente mayor que el brasileño (véase el Gráfico 2 del Anexo). Posteriormente, se evidencia una convergencia del resultado de la balanza comercial entre ambos países. Pero a pesar de esta tendencia, el resultado comercial argentino resultó superior durante todo el período.

Teniendo en cuenta que el resultado tanto comercial como de cuenta corriente en Argentina es más favorable que en Brasil, la importante acumulación de reservas internacionales en el caso brasileño se ve explicada por la cuantiosa entrada de capitales. En este sentido, se puede encontrar una diferencia importante en el papel que cumplieron los capitales internacionales durante los últimos años en las dos economías. La situación brasileña exhibió un patrón disímil del argentino desde comienzos de 2006, dado que se observó un fuerte ingreso de capitales, explicado tanto por la mayor credibilidad alcanzada por el Gobierno luego de 2005 (potenciado por la obtención del *investment grade* en 2008) como por un esquema de metas de inflación que priorizó el sostenimiento de altas tasas de interés. Además, el crecimiento del mercado interno y el buen contexto internacional atrajeron montos importantes de inversión extranjera directa. Ante la crisis *subprime* y la desvalorización del Real, se desaceleró el ingreso de capitales, el que recuperó su tendencia luego de 2009. La apreciación cambiaria de la moneda brasileña en 2009-2010 operó en favor de la atracción de estos capitales (véase el Gráfico 3 del Anexo).⁵

En contraposición, desde 2007 Argentina registró una etapa de nueva fuga de capitales –ligada fundamentalmente a la mayor incertidumbre local–, que se intensificó a partir del estallido de la crisis internacional. Hacia 2010, se aprecia una tendencia a la entrada de capitales en este país, aunque posteriormente se reintensifica la fuga de divisas, la que se manifiesta con particular énfasis durante 2011.

A pesar del diferente papel que cumplieron los capitales externos en los dos países, el panorama financiero comparado muestra una elevada solidez del sistema bancario y financiero en ambos países, y con tasas de interés negativas en términos reales en Argentina y positivas en la experiencia brasileña. Por otro lado, en Brasil se destaca la mayor profundidad del mercado financiero y de derivados en relación con Argentina. El crédito al sector privado por parte de los bancos comerciales fue superior en prácticamente todos los años al 25% del PIB, con un fuerte crecimiento desde 2005, y superó el 50% en 2008. En Argentina, este indicador parece haberse situado en torno a valores que oscilan entre el 10% y el 18%.⁶ La mayor profun-

5. De hecho, las autoridades brasileñas tomaron medidas para desestimular el ingreso de capitales antes de la crisis, por ejemplo, a través de impuestos, lo cual no impidió una cuantiosa entrada de capitales.

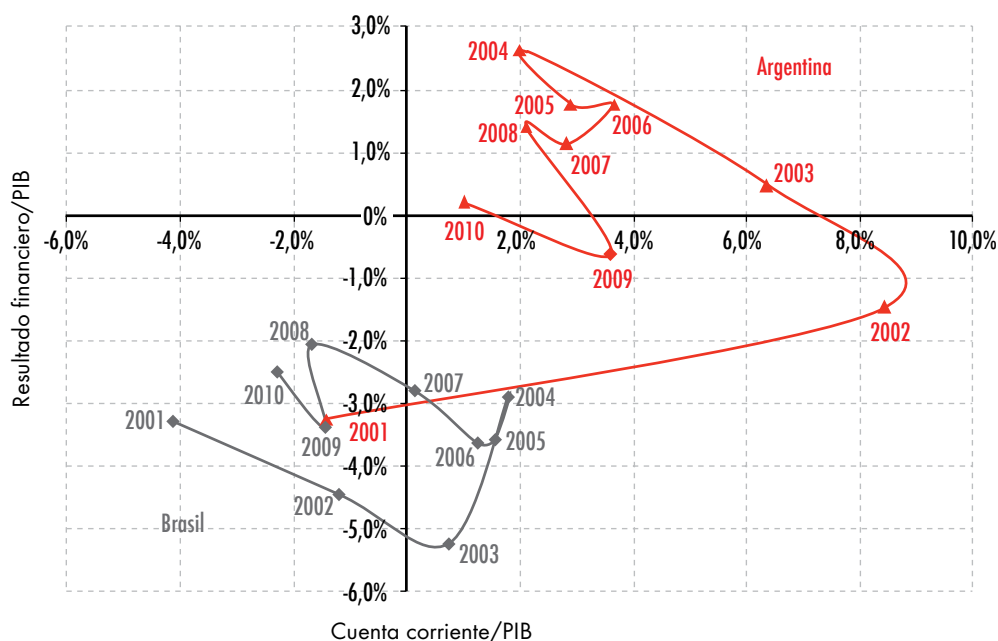
6. Un dato por demás relevante que contribuye a reafirmar la mayor profundidad del mercado financiero brasileño es el he-

didad financiera del mercado brasileño vis à vis el argentino ilustra la mayor exposición de la economía brasileña a la potencial transmisión de la crisis internacional mediante el canal financiero así como la mayor importancia del crédito en el impulso dado al crecimiento del nivel de actividad en el caso brasileño (véase el Gráfico 4 del Anexo).

A efectos de enriquecer la discusión precedente, resulta interesante analizar la dinámica externa recién descrita junto con el resultado fiscal del período 2001-2010.

El Gráfico 4 permite ver la fortaleza de ambas economías durante el período 2003-2010 frente al período 2001-2002. Esta fortaleza no solamente se dio a partir de una mejora del resultado externo sino también por una mayor solidez fiscal, en especial en el caso argentino.

GRÁFICO 4. DINÁMICA DE LOS SECTORES EXTERNO Y FISCAL EN ARGENTINA Y BRASIL (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CCNN (INDEC), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, IBGE y Ministério da Fazenda.

cho de que el crecimiento del crédito al sector privado otorgado por otras instituciones financieras como porcentaje del PIB creció a tasas exponenciales a partir del año 2005, situación que difiere notoriamente del comportamiento relativamente estable que presenta dicho indicador en el caso del mercado financiero de Argentina.

Entre 2001 y 2010, Brasil tuvo dificultades estructurales para revertir una situación fiscal que, considerando el pago de intereses (resultado financiero), mostró un saldo deficitario. En este caso, también se advierte un contraste interesante con Argentina. Entre 2003 y 2008, este país mostró superávits financieros, lo cual estuvo ligado tanto al contexto internacional favorable (y a la existencia de un esquema de retenciones a las exportaciones y aranceles a las importaciones) como a la notable *performance* de su actividad económica interna (aumento de la base imponible y mayor eficacia recaudatoria). Por el lado de Brasil se advierte que, a pesar de evidenciar un déficit financiero de carácter estructural en el mismo período, el país ha intentado revertir la situación desfavorable mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal, que plantea la preservación del superávit fiscal como prioridad excluyente, mediante el control de gastos y el aumento de la recaudación.

La Reforma Impositiva ha sido otra de las medidas fiscales adoptadas para revertir los resultados financieros negativos.⁷ A partir de 2007, el Gobierno federal fijó una “meta” para el superávit primario del sector público consolidado antes y después de la inversión pública, lo que implica que la inversión en infraestructura no puede financiarse con nuevo endeudamiento (Barbosa-Filho, 2010). En este sentido, la ampliación de la infraestructura fue, en este país, una prioridad.^{8,9}

En Brasil, la dinámica externa y fiscal muestra déficit desde 2007. Sin embargo, el país ha podido enfrentar la crisis internacional con más posibilidades que en el pasado. Los factores que explican esta situación se encuentran en la ya mencionada extraordinaria acumulación de reservas internacionales, en el papel desempeñado por el Banco do Brasil y por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con la promoción de créditos al consumo y la inversión en infraestructura, y en el accionar del PAC. Estos factores contribuyeron a matizar la aparente situación de debilidad fiscal y externa de Brasil.

Por último, falta dar cuenta de un proceso muy importante ocurrido en el período 2003-2008 en ambos países. Se trata de la reducción del peso de la deuda pública, que resultó clave en la capacidad de ambos países a la hora de enfrentar la crisis internacional. En 2005, Argentina llevó a cabo un proceso de renegociación de su deuda, con resultados notables en términos de extensión de plazos y quita nominal pocas veces visto en el nivel internacional. Brasil, en cambio, apostó a mejorar su perfil de vencimientos (vía extensión de los plazos) y, de hecho, en la actualidad se encuentra habilitado para emitir deuda pública

7. Esta medida implicó la unificación de los impuestos estatales, la aplicación permanente del impuesto a las transacciones financieras y la racionalización del sistema impositivo.

8. Como se mencionó más arriba, en 2007 se impulsó el PAC, que incluyó una serie de recortes impositivos, iniciativas financieras y facilidades crediticias para impulsar la inversión en infraestructura. El principal objetivo del programa fue alcanzado: hacer que el crecimiento promedio del PIB aumentara de 3,2% en 2003-2005 a 4,9% durante 2006-2007.

9. Entre 2008 y 2009 el resultado fiscal empeoró, lo cual obedeció al estímulo fiscal contracíclico realizado por los gobiernos de ambos países para hacer frente a la crisis internacional. A partir del tercer trimestre de 2009, el resultado financiero de Argentina y Brasil comenzó a mejorar, factor que da cuenta de la efectividad de la política fiscal adoptada en ambos países, en términos de la celeridad con que dichas economías lograron superar la merma de la producción interna, generada por el descalabro financiero mundial, y la consecuente reducción del nivel de empleo.

en Reales en el mercado internacional de capitales. Esta mejora en la deuda pública se vio acompañada por el papel desempeñado por los bancos públicos, los que parecieran haber tenido un lugar más importante que en el caso argentino. La importancia adquirida por el BNDES, principalmente a partir de 2005, en el financiamiento de proyectos de inversión de largo plazo (inversión pública en infraestructura) resulta innegable. En efecto, los desembolsos efectuados por este organismo muestran un aumento del 257% entre 2005 y 2010. Además, se destaca la importancia de la capitalización de Petrobras en 2010 (por casi 25 mil millones de Reales).

En síntesis, la principal lección que surge de la comparación y el contraste entre las economías argentina y brasileña apunta a detectar un conjunto de similitudes relevantes (más allá de las diferencias existentes) que, en términos generales y como consecuencia de la gestión macroeconómica del período 2003-2008, permitió que ambas economías contaran con instrumentos suficientes para acotar los efectos de la crisis internacional.

1.2. CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS EN CADA PAÍS

Ocampo (2009) sostiene que los efectos negativos más generalizados de la crisis internacional para los países latinoamericanos se relacionaron con la caída del volumen de comercio internacional y con el marcado deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos. Además, dado el carácter de la crisis internacional, en ese trabajo el autor anticipaba que se aproximaba una etapa de financiamiento externo privado restringido. De todas formas, también afirmaba que la mayor parte de las economías de América Latina llegaba a la crisis con mayor fortaleza que en el pasado, debido fundamentalmente al menor endeudamiento público externo y al elevado nivel de reservas internacionales.

Al igual que lo ocurrido en otros países de la región, Argentina y Brasil efectivamente se encontraron en mejores condiciones a la hora de enfrentar la crisis internacional, tal como fuera mencionado en el apartado anterior. El análisis del impacto de la crisis internacional para el caso argentino se encuentra desarrollado en los Capítulos 2 y 4 de este libro, donde se realiza un estudio del impacto de la crisis en el país y se prueba y corrobora la hipótesis de “desacople” entre las tasas de crecimiento de Argentina y un grupo de países seleccionados (entre los cuales se incluye a Brasil). Por lo tanto, de ese análisis se destaca que el canal comercial ha operado de manera significativa, en tanto que el canal financiero ha tenido una incidencia más bien acotada.

A partir de aquí, se analizarán los canales de transmisión comercial y financiero a través de los cuales la crisis internacional actuó sobre la economía brasileña, pues evidentemente este país ha padecido los efectos de la crisis a través de ambos canales.

El canal financiero operó mediante una reversión abrupta de capitales internacionales, lo cual llevó a un aumento del riesgo país. La cuenta capital y financiera del balance de pagos del cuarto trimestre de 2008

mostró un resultado negativo de -25.000 millones de dólares, lo cual llevó a un resultado deficitario del balance de pagos de -21.000 millones. Además, la salida de capitales determinó una caída abrupta de las acciones que operan en la bolsa de comercio: el índice BOVESPA mostró una caída del 25% en el mes de octubre de 2008, luego de haber más que triplicado su valor desde inicios de 2003 hasta ese momento.

Esta presión en el mercado cambiario obligó a que las autoridades de nuestro principal socio comercial dejaran depreciar el Real a fines de 2008. Entre agosto y diciembre de ese año, la depreciación de la moneda brasileña fue prácticamente de un 50% con respecto al dólar. El aumento del tipo de cambio y el incremento de la incertidumbre llevaron a una retracción de la demanda agregada (especialmente por la caída en la inversión privada), sin embargo, pasado el *shock*, se restableció el sendero de apreciación cambiaria del período previo a la crisis.

El grado de contagio de la crisis internacional en términos financieros tuvo relación con el grado de vulnerabilidad que presentaban las economías, lo cual está vinculado con la dolarización de los pasivos públicos y privados, el peso de la deuda, el grado de apertura financiera y la debilidad del sistema bancario (Fanelli y Jiménez, 2009). La mayor profundidad del mercado financiero brasileño y la complejidad de su funcionamiento (extensión de su mercado de derivados) respecto de Argentina han redundado en un mayor impacto de la crisis a partir del canal financiero mediante la contracción del crédito global y la salida de capitales de corto plazo. Sin embargo, en el caso de Brasil es claro que muchos de estos indicadores mejoraron, especialmente entre 2005 y 2008, lo que contribuyó a morigerar la intensidad de la transmisión de la crisis a través del canal de interdependencia financiera. En este sentido, da Rocha Gomez (2011) afirma que si bien la expansión del crédito fue notable desde 2003, duplicando su participación en el PIB hacia 2008 (40%), la contracción del crédito en la crisis no fue tan importante como podría esperarse. La capacidad del Estado a la hora de intervenir en el mercado financiero resultó central en esta dinámica. Entre los instrumentos más importantes se encuentran el control centralizado sobre el direccionamiento del crédito y los encajes bancarios, así como la importancia de las instituciones públicas, que permitieron paliar los efectos contractivos provenientes de los comportamientos de los bancos comerciales.

Por otra parte, el canal comercial actuó mediante una disminución en las exportaciones (tanto por la variación de los precios como por las cantidades exportadas), la actividad turística y la Inversión Extranjera Directa (IED). En ambos países, este canal operó principalmente mediante la caída del precio de los *commodities* en 2009 y la contracción del comercio mundial, lo que redujo sensiblemente las exportaciones. Entre agosto de 2008 y febrero de 2009, el precio de las exportaciones brasileñas descendió un 26%. Las cantidades también se contrajeron fuertemente y registraron caídas interanuales que llegaron a superar el 20%. En términos anuales, en 2009 las cantidades cayeron un 11% y los precios un 14%, lo cual implicó una caída en las exportaciones en dólares de un 23%. Luego de venir expandiéndose entre 2003 y 2008 en promedio al 22%, esta caída implicó un fuerte efecto contractivo sobre la economía brasileña. El peso específico de la reversión de la IED fue más intenso en Brasil que en Argentina, dada su mayor dependencia relativa respecto de los flujos internacionales de capitales. Entre 2008 y 2009,

la IED, que había representado cerca de 45.000 millones de dólares, en 2009 disminuyó un 45%, hasta llegar a 25.000 millones.

Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad de la economía brasileña frente a la crisis, encontramos al atraso cambiario, lo cual genera un problema de competitividad en parte importante de la industria y contribuye a explicar el deterioro de la balanza comercial y la elevada remisión de utilidades hacia el exterior (Serrano y Summa, 2011 y Bresser-Pereira, 2010). Si bien Brasil presenta *a priori* una mayor diversificación productiva que nuestro país, no resulta menor que en el momento del estallido de la crisis el tipo de cambio real de Brasil se encuentre apreciado en términos históricos. Además, la elevada concentración de la estructura productiva en la producción de soja (tendencia hacia la reprimarización) es compartida por ambos países y también constituye un factor de vulnerabilidad externa. La caída del precio internacional de los *commodities* exportados a China e India durante la crisis provocó una reducción de los ingresos de exportación y de la recaudación ligada a los derechos de exportación que gravan los ingresos procedentes del comercio exterior de granos y sus derivados. Sin embargo, el sostenimiento del crecimiento de estos países garantizó que, si bien los precios de los bienes de exportación cayeron, no lo hicieron con la intensidad evidenciada en crisis pasadas.

Más allá de la transmisión de los efectos de la crisis internacional a la economía brasileña, cabe considerar que este país ha sido uno de los últimos en padecer las consecuencias negativas del *shock* externo internacional y uno de los primeros en sobreponerse al mismo. De hecho, la recesión económica duró tan solo dos trimestres (cuarto de 2008 y primero de 2009) y rápidamente se retomó el sendero de crecimiento previo. En esos trimestres el PIB se contrajo -4,2% y -2%, respectivamente. La importancia del sostenimiento del mercado interno se puede evidenciar en la dinámica del consumo privado, que se redujo únicamente en el cuarto trimestre de 2008 (-1,8%) y que luego en 2009 se expandió en promedio un 4,2%. Las políticas anticrisis establecidas por el Gobierno brasileño y el bajo impacto sobre el mercado de trabajo –como describiremos en la próxima sección– explican este resultado. Por su parte, la inversión, como componente más procíclico de la demanda agregada, se redujo fuertemente (prácticamente el 25% en apenas seis meses) y pasa a explicar parte importante de la disminución del PIB en 2009.

En 2010 la economía brasileña ya se expandía más rápidamente que en el período anterior a la crisis (7,5%). La inversión privada lideró el crecimiento, con una variación interanual de 22%, mientras que el consumo privado aumentó un 7%, lo cual explicó una parte importante de la recuperación. Nuevamente, las políticas expansivas y la rápida recuperación del mercado de trabajo brasileño dan cuenta de este resultado (Berg, 2010).

1.3. MEDIDAS ADOPTADAS POR CADA PAÍS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS GLOBAL

El paquete de medidas contracíclicas adoptadas para hacer frente a la crisis internacional ha sido muy similar entre Argentina y Brasil. Con algunas especificidades y diferentes magnitudes, en ambos países se

busco dinamizar la demanda interna, generar mayor espacio de maniobra y sostener los resultados en materia de producción interna, empleo y situación social alcanzados previamente.

En ambos países, convivió un conjunto de políticas coyunturales con otras de carácter estructural de gran alcance, que tendieron a profundizar los modelos de crecimiento hasta allí alcanzados. En este sentido, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en el caso argentino o la extensión del Plan Bolsa Familia, junto con la ampliación del PAC y del Programa Minha Casa Minha Vida en el caso brasileño presentan una importancia mayúscula. En Argentina, por otro lado, la reestatización del sistema previsional argentino llevada a cabo en el contexto de la crisis económica (a fines de 2008) constituye la reforma estructural de mayor envergadura desde 2003 (Abeles, 2009).

Utilizando la clasificación de un trabajo publicado por la CEPAL (2009), en ambos países se aplicaron políticas: 1) monetaria y financiera; 2) fiscal; 3) cambiaria y de comercio exterior; 4) sectoriales; junto con políticas 5) laborales y sociales, las cuales se describen a continuación.

POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA: ambos países optaron por la reducción de encajes efectivos en moneda local (Argentina además lo hizo con aquellos valuados en USD) y por extender las líneas de crédito de los Bancos Centrales hacia otros bancos del sistema. Con sus especificidades, los créditos estuvieron orientados a las inversiones, el capital de trabajo, los créditos hipotecarios y otras líneas más particulares.¹⁰ En este sentido, una medida de gran envergadura la constituyó en Brasil el aporte del Tesoro al BNDES de 43.730 millones de USD, destinado a facilitar el crédito a las empresas.¹¹ Por su lado, otra medida relevante en Argentina fue la implementación de mayores controles a la movilidad de capitales hacia paraísos fiscales y bancos extraterritoriales (*off-shore*).

POLÍTICA FISCAL: ambos gobiernos realizaron reducciones impositivas y previsionales, aumentos de subsidios y beneficios tributarios de magnitud.¹² Coincide también la fuerte política de ampliación del gasto en inversión pública y obras de infraestructura. En especial, en Brasil se extendieron las obras comprendidas en el PAC por más de 62.140 millones de USD hasta 2010 y se destinaron otros 219.600 millones a partir de 2011 (el 90% del primer monto será destinado a tres proyectos: inversiones en Petrobras, construcción de un tren entre Río y São Paulo y un programa de mejora portuaria). Entre las políticas fiscales de Argentina, la decisión de reestatizar el sistema previsional tuvo, además de una motivación estructural, un innegable impacto coyuntural, al ampliar considerablemente el margen de maniobra financiera del Tesoro Nacional

10. Por ejemplo, en Brasil se amplió el financiamiento para vehículos de trabajo usados.

11. A la vez, el BNDES extendió un crédito adicional de 1750 millones para los estados federales.

12. En el caso de Argentina, además de una moratoria para las obligaciones impositivas y previsionales ya vencidas, se redujeron las contribuciones patronales (50% el primer año y 75% el segundo) para los puestos de trabajo creados (véase el Capítulo 6 de este volumen). En Brasil, entre otras medidas, se implementó una serie de reducciones tributarias por un valor total de alrededor de 3670 millones de USD, destinada a impulsar el consumo.

(ya sea porque permitió una administración de los pasivos, como por su impacto sobre los recursos corrientes del Sector Público Nacional) (Abeles, 2009). Otra medida que se orientó a ampliar el espacio fiscal de las provincias fue la distribución entre ellas del 30% de los ingresos por derechos de exportación de soja.

POLÍTICA CAMBIARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR: en ambos países se hicieron anuncios sobre preacuerdos de canje de monedas (*swap*) con distintos países, aunque solo se concretó el que Argentina hizo con el Banco Central de China. También en nuestro país, se aplicaron mayores controles sobre la demanda de divisas y se indujo un deslizamiento hacia arriba del tipo de cambio (consistente con el esquema de flotación administrada). En paralelo, se implementaron mayores controles sobre la importación (restricciones no arancelarias, licencias no automáticas) de productos de “sectores sensibles de la industria nacional”, tanto en Argentina¹³ como en Brasil.¹⁴ En este país además se propició una rebaja arancelaria que beneficiaba la adquisición de productos importados en los sectores de bienes de capital, eléctricos, etc., considerados *sin símiles* nacionales. Del lado de las exportaciones, en Argentina se reabrieron las exportaciones de maíz y trigo, cerradas desde junio de 2008, y se redujeron las retenciones a la exportación de trigo. En Brasil, hubo un conjunto de beneficio a los exportadores (devolución de impuestos, crédito especial del BNDES, etc.).

Complementarios de este paquete de políticas, en ambos países se pusieron en marcha instrumentos de estímulo y/o protección destinados a sectores más sensibles o afectados por la crisis. En esta línea, en Argentina, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, se desarrollaron líneas de crédito dirigidas a la construcción, ampliación, terminación o compra de viviendas nuevas o usadas, se otorgaron créditos para el financiamiento de ventas de automóviles y bienes durables de consumo y se brindó preferencial para exportaciones y capital de trabajo. El gobierno de Brasil, por su parte, creó líneas de crédito inmobiliario y lanzó el programa habitacional Minha Casa, Minha Vida. Además, se crearon fondos de garantía para PYMEs, la industria naval y el sector automotriz, se apoyó con programas específicos al sector agrícola y se aseguró, con fondos del BNDES, el ritmo de inversiones de Petrobras.

◆ 2. ANÁLISIS DEL MERCADO DE TRABAJO DE ARGENTINA Y BRASIL

2.1. DESEMPEÑO DESDE 2003 HASTA LA CRISIS INTERNACIONAL

Tanto en Brasil como en Argentina, la evolución de los indicadores socioeconómicos y del mercado de trabajo tiene una fuerte vinculación con el desempeño y el régimen macroeconómico adoptado y con las instituciones del mercado de trabajo y las políticas sociales implementadas. Las mejoras en el mercado de

13. Textiles, calzados, productos metalúrgicos, línea blanca y motocicletas.

14. Trigo, plásticos, cobre, aluminio, hierro, bienes de capital, material electrónico, autopartes, automóviles y material de transporte en general.

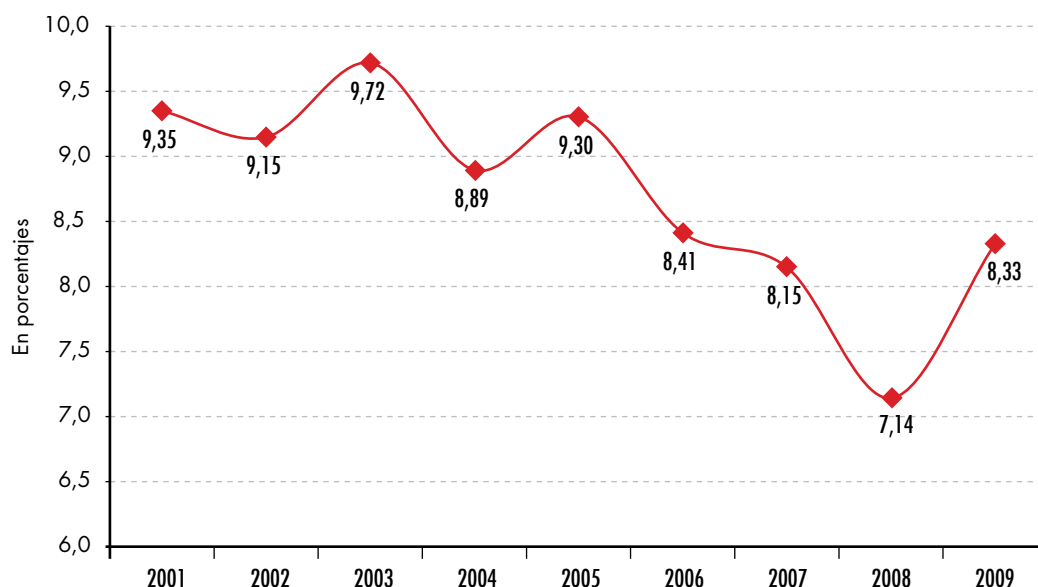
trabajo y los indicadores socioeconómicos que se dieron en ambos países desde 2003 se explican a partir del establecimiento de regímenes macroeconómicos más sostenibles y debido a la mayor importancia dada a las instituciones laborales y de la protección social, las que habían sido dejadas de lado en los años noventa.

El mayor crecimiento en el caso argentino, en conjunto con un tipo de cambio más alto, permitió la recuperación del empleo en sectores de actividad que habían sido especialmente perjudicados en los años noventa. Además, el impulso dado al mercado interno en un contexto de altos niveles de desempleo, como consecuencia de la fuerte recesión del período 1998-2002 (que había dejado a la economía con una elevada capacidad ociosa) influyó para que este crecimiento se diera con una importante creación de puestos de trabajo. Esta creación de puestos permitió aumentar la tasa de empleo de 38%, en el tercer trimestre de 2003, a 42%, en igual período de 2008. Dado que la tasa de actividad se mantuvo relativamente estable, la creación de empleo derivó en una fuerte disminución de la tasa de desempleo, la que cayó de 16,3% a 7,8% en esos años.

En el caso brasileño, el crecimiento económico evidenciado –aunque menor que en el caso argentino– también derivó en mejoras en el mercado de trabajo. Considerando los datos de la Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD), en el período 2003-2008¹⁵ se observa que la tasa de actividad aumenta durante los primeros dos años para luego descender paulatinamente y ubicarse al final del período 1 punto porcentual por encima de los niveles de 2003. El promedio del período (62,1%) es mayor a la tasa que se había registrado en 2001 y 2002, posiblemente a raíz del efecto “trabajador alentado” que significó la recuperación económica de inicios del período (Saboia, 2005). La creación de empleo en el período derivó en un incremento de la tasa de empleo, que pasó de niveles cercanos al 55% a un 57%. El incremento de la tasa de empleo determinó una caída en la tasa de desocupación del 25% en el período: mientras que en 2003, esta era 9,7%, en igual período de 2008, fue de 7,1%.¹⁶ Por lo tanto, en ambos países se observa una intensa expansión de los puestos de trabajo y una fuerte caída en la tasa de desocupación, más intensa en el caso argentino dado que la reducción observada entre 2002 y 2008 fue superior al 50%.

15. El análisis del período 2003-2008 está inspirado en Maurizio *et al.*, 2008.

16. Si se consideran los datos de la Pesquisa Mensal de Emprego la disminución de la tasa de desocupación es más importante aún (50%), favorecida por una tasa de actividad más estable en el período. Por otra parte, al hacer una comparación con los datos armonizados entre los países del MERCOSUR (véase INDEC *et al.*, 2010), las diferencias entre los promedios de las tasas de actividad y de empleo entre 2003 y 2008 no son tan importantes: para Argentina fueron del 61,4% y del 55,2%, y para Brasil de 66,1% y 59,4 %, respectivamente. Asimismo, se evidencian tendencias similares, es decir, un mayor incremento en la tasa de empleo en Argentina que en Brasil. Si bien esta fuente de datos resulta atractiva para el análisis, se optó por dar mayor preponderancia a la PNAD, dado que permite analizar datos en un período de tiempo más prolongado y con un mayor nivel de desagregación. Sin embargo, ello no implica que no se hagan referencias a estos datos más adelante.

GRÁFICO 5. BRASIL. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN ENTRE 2001 Y 2009

Fuente: elaboración propia sobre la base de PNAD, IBGE.

En Argentina, la fuerte disminución del desempleo se vio acompañada por una intensa creación de puestos asalariados registrados. Según datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), desde comienzos de 2003 y hasta la crisis internacional, se crearon en el sector privado más de 2,3 millones de nuevos puestos de calidad, lo cual significó un incremento de prácticamente el 70% respecto de los niveles de comienzos del período. Por otra parte, el empleo no registrado se mantuvo relativamente estable hasta 2005, año a partir del cual comenzó a descender. La caída del total de puestos de mala calidad se dio con mayor intensidad en 2007 y 2008. El crecimiento del empleo registrado y la destrucción de puestos no registrados permitió disminuir el cociente entre estos y los asalariados totales, cifra que pasó del 48%, en el cuarto trimestre de 2003, al 36%, en igual período de 2008, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Continua. Asimismo, ante cierta estabilidad de los puestos independientes, estos cambios se dieron en paralelo con un incremento en la tasa de asalarización, la que aumentó de 74% a 76,6%.

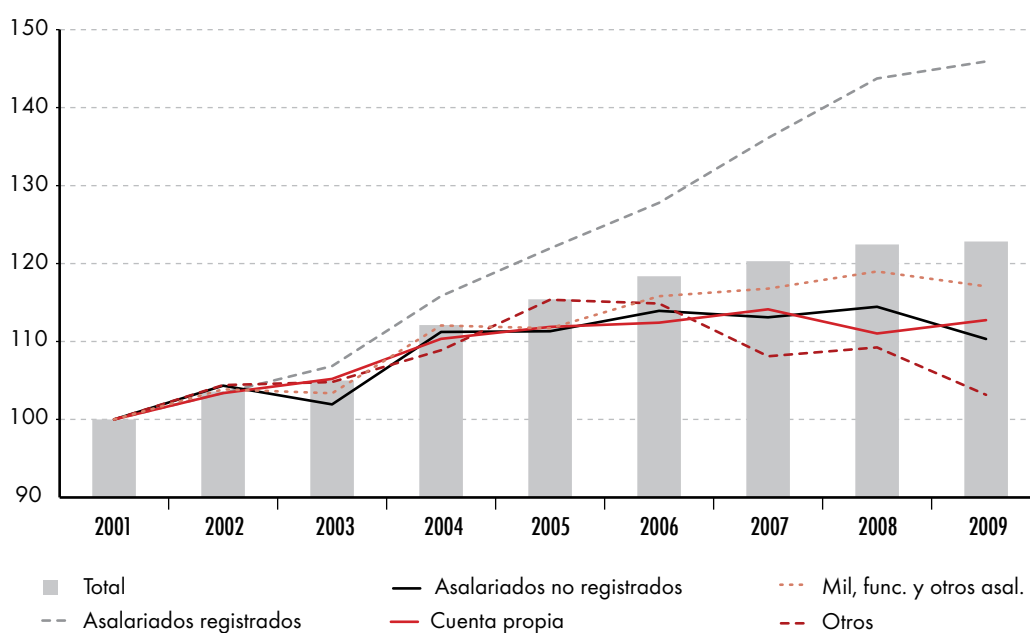
En el caso brasileño, la creación de empleo entre 2003 y 2005 fue más intensa que en el período 2006-2008, con tasas promedio de 3,7% en los primeros años y de 2% en el segundo subperíodo. En este comportamiento resulta interesante observar la dinámica de las distintas categorías ocupacionales.

Aquí se pueden identificar dos procesos similares a los del caso argentino. Por un lado, la mayor intensidad en la creación de puestos asalariados implicó un aumento en la tasa de asalarización,¹⁷ que pasó de

17. Los trabajadores domésticos se consideraron afuera del grupo de los asalariados.

54,4%, en 2003, a 58,6%, en 2008.¹⁸ A la vez, la cantidad de asalariados con cartera de trabajo firmada (categoría similar al registro de los trabajadores del caso argentino) tuvo un dinamismo muy importante (con un crecimiento mayor al promedio, de 5,6%), lo que permitió reducir la tasa de asalariados no registrados (sin cartera firmada) respecto del total (de 32,8%, en 2003, a 29,3%, en 2008).

GRÁFICO 6. BRASIL. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL (BASE 2001=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de PNAD, IBGE.

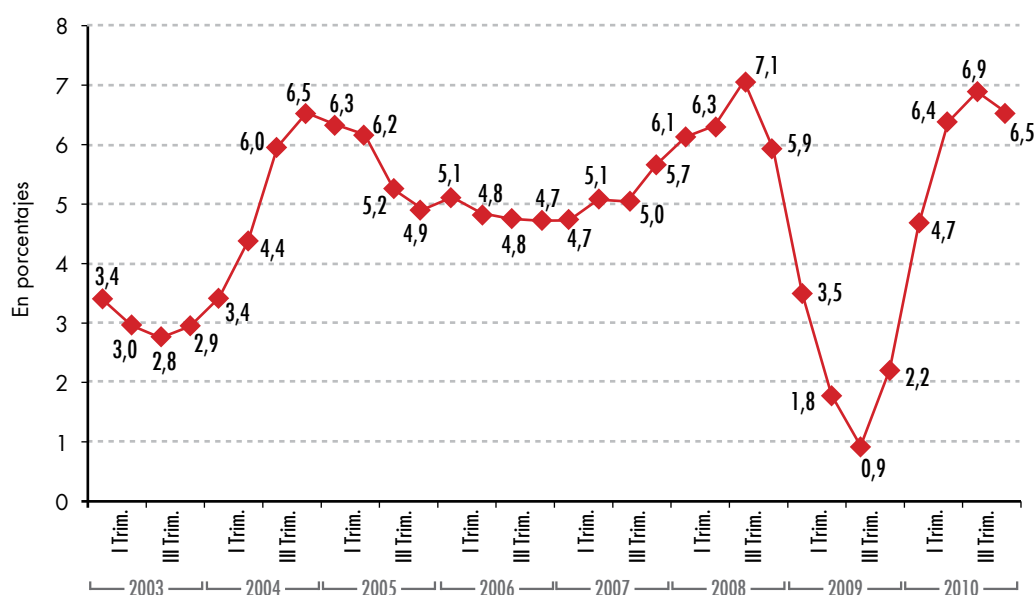
Por otro lado, entre 2003 y 2005, los puestos asalariados no registrados, los cuentapropistas y los trabajadores que producen para autoconsumo, junto con los no remunerados (contenidos en "otros") crecieron, aunque con una menor intensidad en promedio que los asalariados registrados. Desde 2006, en cambio, se observa un comportamiento diferente, dado que los puestos independientes y no registrados se mantuvieron prácticamente estables y el rubro "otros", gracias a la intensa destrucción de los puestos no remunerados, cayó significativamente. En este sentido, la creación de puestos registrados durante los primeros años permitió explicar el 42% del empleo total, mientras que entre 2006 y 2008, su expansión fue mayor a la evidenciada para el total del empleo (16% más que el empleo total generado en esos años).

18. Considerando los datos armonizados, surge que el incremento en la tasa de asalarización se dio tanto en Argentina como en Brasil. El valor promedio de este indicador es mayor en el primer país (el promedio 2003-2008 resulta 75,5% frente a 72,2%).

Todo esto implica que, a pesar del fuerte dinamismo del empleo registrado, la menor creación de las otras categorías ocupacionales (los no registrados, los independientes y los trabajadores que producen para autoconsumo y los no remunerados) permite explicar el menor dinamismo en los puestos totales durante el momento previo a la crisis. Este fenómeno, en el que el empleo total se desacelera a pesar de un fuerte crecimiento de los puestos registrados, resulta similar al del caso argentino (véase Capítulo 2 de este volumen).¹⁹

La evolución positiva de los puestos registrados también se manifiesta a partir de los datos administrativos extraídos del CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), del Ministerio de Trabajo.²⁰ Tal como sucede con la PME, las tasas de variación del empleo registrado son mayores en el período 2005 a 2008, de la mano de una mayor expansión de la actividad económica.

GRÁFICO 7. BRASIL. TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO REGISTRADO (CAGED)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CAGED, MTE.

19. Si bien se dan procesos similares en Argentina y Brasil, los niveles de 2008 con los datos armonizados muestran una mayor participación de los cuentapropistas en Brasil (19,6%) frente a los de Argentina (18%). Por otra parte, el porcentaje de asalariados no cubiertos por la seguridad social en el sector privado en el primer país (31,6%) es más bajo que en el segundo (34,5%). Esto se debe a un menor porcentaje de no registro en el empleo doméstico (69% frente a 86,6%). Para el resto de los asalariados del sector privado, el porcentaje no cubierto en Argentina (22%) es menor que en Brasil (26%).

20. El CAGED registra a los trabajadores comprendidos en la CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

En Argentina, la expansión de puestos de trabajo fue generalizada y abarcó los distintos sectores de actividad. La industria, que había sido expulsora neta de empleo en los años noventa, volvió a generar puestos de trabajo y logró crecer cerca del promedio, por lo que mantuvo su participación respecto del total. Por su parte, la construcción logró crecer a tasas más altas que el promedio por lo que aumentó su participación, pasando de 7%, en el cuarto trimestre de 2003, al 9%, en el mismo período de 2008. Los sectores de comercio y servicios acompañaron el dinamismo del resto, por lo que, dada su importante participación en el empleo total, lograron explicar más de la mitad de los puestos de trabajo que se generaron en el período.

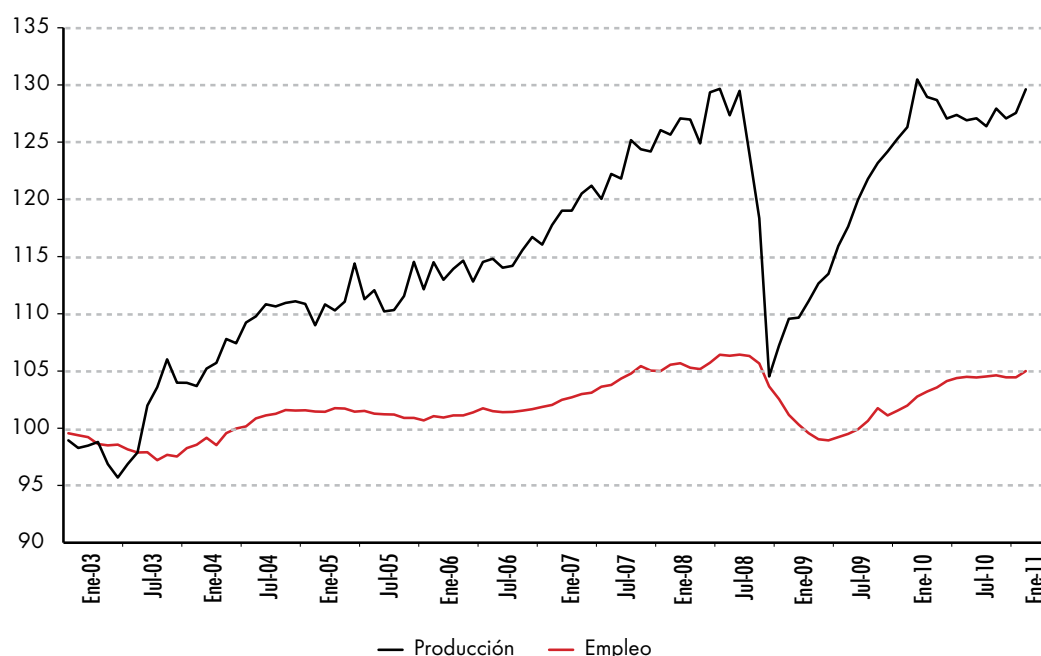
En Brasil, durante todo el período considerado, el empleo en la industria creció más rápidamente que el empleo total, con una variación promedio del 4,8%, durante 2003-2005, y del 2,7%, en 2006-2008. Este desempeño permitió explicar el 20% de total de los nuevos puestos de trabajo, a pesar de que la industria representa alrededor del 15% del empleo total. La construcción, cuyo peso en el total es cercano al 7%, si bien mostró tasas de variación muy volátiles, logró explicar el 14% de los nuevos puestos entre esos años. En cambio, la notable caída en la ocupación del sector agrícola desde 2006 (que llevó a una disminución del 9,8% entre 2005 y 2008) ejerció una presión negativa sobre el empleo, aunque solo representó al 2% del stock del empleo en 2005. Los sectores de comercio, transporte y comunicación mostraron tasas de variaciones similares a las de la industria, con una desaceleración en el período 2006-2008, y lograron explicar el 22% de los nuevos puestos. El sector servicios (que incluye a hoteles y restaurantes, y a la Administración pública)²¹ creció más que el promedio, en el período 2006-2008, y explicó el 47% de los nuevos puestos, a pesar de que su participación es de 37% sobre el empleo total.

Al observar las tasas de variación interanuales del empleo industrial, específicamente de la industria respecto del total, se observa que el desempeño más magro se da especialmente en 2006, mientras que en 2007 y 2008 el empleo industrial se logra expandir más aceleradamente hasta que se produce el impacto de la crisis internacional.

A partir de los datos provistos por la encuesta industrial, se puede analizar más detalladamente esta dinámica al contar con información de frecuencia mensual. En 2005 y 2006, se advierte un estancamiento en la creación de puestos de trabajo de la industria en paralelo con un magro dinamismo del nivel de actividad. En 2007 y hasta mediados de 2008, el empleo se recupera a la par del crecimiento del producto hasta la crisis internacional (gracias a la incidencia del PAC, lanzado a comienzos de 2007). De todas formas, como puede verse en el Gráfico 8, resultan elocuentes las diferencias en la intensidad del crecimiento del empleo y la producción, los que derivaron en un incremento nada despreciable de la productividad.

21. La Administración pública representa un 5% del empleo total y hoteles y restaurantes, un 3,6%.

**GRÁFICO 8. PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA BRASILEÑA ENTRE 2003 Y 2010
(ENERO DE 2003=100, DATOS MENSUALES DESESTACIONALIZADOS)**



Fuente: PIM-PF y PIMES.

Como puede evidenciarse en la siguiente tabla, en el año y medio previo a la crisis, la industria conseguía crecer a un mayor ritmo y con una elasticidad empleo-producto más alta, lo cual derivó en una mayor creación de puestos de trabajo que en los años anteriores.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y LA ELASTICIDAD EMPLEO-PRODUCTO DE LA INDUSTRIA BRASILEÑA, ENTRE 2004 Y 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto	8,3%	3,1%	2,6%	5,9%	2,9%	-7,2%	10,3%
Empleo	1,7%	1,3%	-0,1%	2,2%	2,0%	-5,0%	3,4%
Elasticidad	0,21	0,43	-0,03	0,37	0,70	0,70	0,32

Fuente: elaboración propia sobre la base de PIMES y PIM-PF, IBGE.

Si bien en ambas economías la industria contribuyó a la creación de puestos de trabajo, la intensidad del proceso pareciera ser más fuerte en Argentina que en Brasil. El promedio de creación de puestos de trabajo entre 2003 y 2008, según los datos de la Encuesta Industrial Mensual, fue del 5,8% en Argentina, mientras que en Brasil fue de 1,5%, según los datos de la Pesquisa Industrial Mensal de Emprego y Salarios.

Por otro lado, dentro de la industria, el empleo no fue impulsado por los sectores más intensivos en trabajo. De hecho, estos tuvieron un desempeño divergente y mostraron, en varios casos, fuertes caídas desde 2004

en adelante, período en el que la economía brasileña muestra un crecimiento más sostenido. Este comportamiento paradójico puede explicarse a partir de la tendencia a la apreciación del tipo de cambio que perjudicó especialmente estas actividades, sumado a la mayor competencia de las importaciones chinas, lo que implicó un mayor desafío para la competencia de esos productos.

Como contraparte, los sectores intensivos en ingeniería, que habían mostrado un comportamiento pobre desde la mitad de los años noventa, lograron expandir el empleo por sobre el promedio. La expansión del mercado interno ha sido especialmente importante para estos productos, lo cual no solamente fue impulsado por el incremento de la masa salarial sino también por el mayor dinamismo de la inversión y por la expansión del mercado de crédito destinado a la demanda de productos durables de consumo.

TABLA 2. TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO DE RAMAS DE LA INDUSTRIA SELECCIONADAS

	Precrisis (ene. 03 - oct. 08)	Crisis (oct. 08 - jun. 09)	Recuperación (jun. 09 - ene. 11)
Total	8,7%	-7,7%	4,3%
Intensivos en trabajo			
Textil	-7,6%	-4,7%	6,9%
Caucho y plástico	1,9%	-9,8%	8,8%
Calzado y cuero	-35,9%	-9,1%	2,7%
Confecciones	-27,8%	-8,6%	-5,0%
Intensivos en ingeniería			
Productos de metal	16,1%	-11,2%	13,4%
Maquinaria y equipos	31,0%	-12,4%	12,8%
Maquinaria, aparatos eléctricos, electrónicos y otros	32,0%	-11,2%	13,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de PIMES e IBGE.

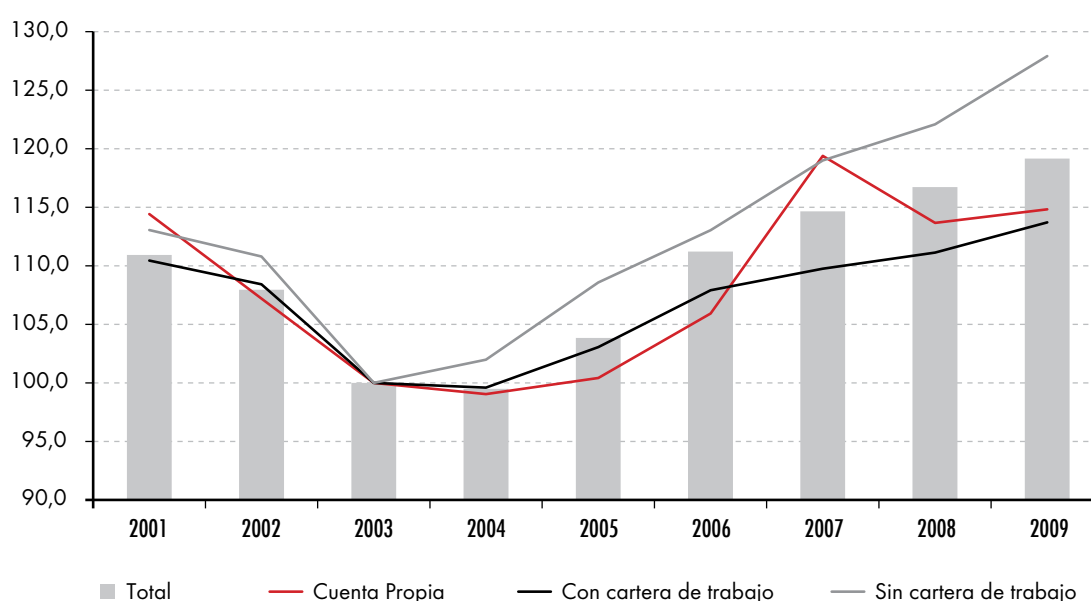
Respecto de los ingresos reales de los ocupados, se verifica una dinámica virtuosa similar a la evidenciada en el empleo. Si bien hasta 2004 los ingresos reales de los ocupados evidenciaron una caída,²² desde 2005 se observa un crecimiento de los ingresos reales, los cuales en 2007 llegaron a superar los niveles de 2001 para el total de los ocupados.

La variación de los ingresos reales en el período 2003-2008 fue disímil según las categorías ocupacionales. Los asalariados registrados (que representan alrededor de un 35% del total de los ocupados) lograron incrementos salariales más bajos que el promedio. Este menor dinamismo respecto de la media llevó a que

22. Esta pérdida del poder adquisitivo se dio en todas las categorías ocupacionales, salvo en el caso de los asalariados registrados, que mostraron una recuperación a partir de 2004.

su ingreso pasara de ser un 9% más alto que el promedio de los ocupados a solo un 4%. Esta dinámica puede asociarse con un débil impulso dado en ese país a la negociación colectiva (Dedecca, 2010). Por su parte, los salarios de los trabajadores asalariados no registrados mostraron un dinamismo mayor, lo que permitió reducir la brecha de ingresos respecto de los registrados; la relación entre salario de los asalariados no registrados y los registrados pasó entonces del 53%, en 2003, al 60%, en 2008.²³

GRÁFICO 9. BRASIL. EVOLUCIÓN DEL INGRESO PROMEDIO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL (DEFLACTADO POR EL INPC, 2003=100)



Fuente: elaboración propia en base a PNAD, IBGE.

La diferente intensidad de los incrementos salariales de los trabajadores registrados y no registrados explica una parte importante de la mejora de la distribución del ingreso, más todavía si se contempla la falta de instituciones laborales vinculadas con la negociación colectiva. En este sentido, la posibilidad de aumentar los ingresos por parte de los trabajadores registrados del sector privado, ante la mejora de las condiciones económicas, se vio limitada por la debilidad de tales instituciones.

En Argentina, se registra una dinámica de crecimiento de los ingresos más acentuada. Luego de la profunda caída de los salarios reales a causa de la devaluación, desde 2003 los ingresos de todas las categorías ocupacionales crecieron. A diferencia del caso brasileño, los asalariados registrados (que en 2002 habían logrado protegerse de la inflación más que otros grupos) mostraron un crecimiento importante (5,7%

23. Por su parte, los ingresos de los militares y funcionarios públicos mostraron aumentos superiores al promedio, lo cual llevó a que estos sean, en 2003, un 68% más altos que el promedio del total de los ocupados y a un 76%, en 2008.

interanual en promedio, en el período 2003-2008). Uno de los factores fundamentales de esta mejora se encuentra en la expansión de la cantidad de convenios colectivos firmados y en la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva durante el período.

Tal como ocurrió en el caso brasileño, durante el período se acortó la brecha entre los asalariados registrados y los no registrados, gracias a un mayor crecimiento de los ingresos de este segundo grupo respecto del primero. Estos pasaron de representar el 40% del ingreso promedio de los registrados, en 2003, al 44%, en 2008. Como puede evidenciarse, la caída de la brecha fue menos intensa que en el caso brasileño.

2.2. IMPACTO DE LA CRISIS EN EL MERCADO DE TRABAJO

La crisis internacional afectó negativamente a la producción brasileña (en particular, a la industrial) desde setiembre de 2008 y a lo largo de todo 2009, a través del canal comercial y financiero, tal como fuera oportunamente indicado. Este impacto negativo afectó al mercado de trabajo mediante una reducción en el nivel de ocupación, lo que impulsó el alza de la tasa de desempleo.²⁴

En primer lugar, se registró una disminución en la cantidad de puestos de trabajo de la economía brasileña. Así, entre octubre de 2008 y abril de 2009, se advierte una contracción del 3% en los niveles de empleo, mes a partir del cual la creación neta de empleos volvió a ser positiva. Luego, cinco meses más tarde, en noviembre de 2009, se logró recuperar el nivel de empleo previo. En términos generales, la crisis internacional tuvo en Brasil un bajo impacto y una rápida recuperación.

En segundo lugar, la dinámica de cada categoría ocupacional en los meses de contracción del empleo total permite evidenciar que la tendencia a la destrucción de los puestos asalariados no registrados continuó en esos meses. Los asalariados registrados perdieron dinamismo mostrando una leve caída, en paralelo con un estancamiento y leve descenso de la cantidad de trabajadores independientes.

Prácticamente la mitad de la contracción del empleo (48%) es explicada a partir de los puestos asalariados no registrados (que cayeron 7,3%). Por otra parte, la menor contracción de los puestos registrados (1,3%) explicó el 22% de la caída en el empleo total, mientras que los trabajadores independientes (2,6%) explicaron apenas un 16%.

En este análisis, sobresale el desempeño del empleo registrado, dada la exigua contracción que mostró en el período, el corto lapso en que se registró una destrucción de puestos de trabajo y su rápida recupera-

24. En este apartado tomaremos los datos de la Pesquisa Mensal de Emprego puesto que permite seguir de cerca el impacto de la crisis sobre los principales indicadores laborales y releva los seis aglomerados urbanos más importantes del país. Los datos de la PNAD tienen una cobertura nacional, frecuencia anual y están disponibles hasta el año 2009.

ción. Los datos de registros administrativos (CAGED-MTE) permiten verificar este comportamiento. Según esta fuente de información, solamente se registraron caídas en el stock de empleo durante los tres meses que siguieron a octubre de 2008, mientras que en setiembre de 2009 ya se habían recuperado los niveles de empleo registrado previos a la crisis.

Siguiendo con el análisis de la ocupación total, la PME permite observar que el sector que más sufrió la crisis en términos de empleo fue la industria. En este sector, se evidenció una caída en el empleo del orden del 9,7% entre el nivel máximo previo a la crisis (agosto 2008) y el nivel mínimo (mayo 2009). Los niveles de empleo precrisis de este sector recién fueron alcanzados en julio de 2010.

En la contracción del empleo total, evidenciada entre octubre de 2008 y abril de 2009, la disminución en los puestos de trabajo de la industria (6%) explicó cerca de un 35% de los casos. Por su parte, el sector comercio, con una disminución del 2,3%, explicó el 15%, y los sectores de Administración pública, defensa, seguridad social, educación, salud y servicios sociales explicaron otro 15%.

Al observar la dinámica de los ingresos reales de los ocupados, se manifiesta cómo la tendencia al crecimiento se vio afectada moderadamente, dependiendo de la categoría ocupacional considerada. Tomando en cuenta los promedios anuales, en 2009 se evidencia una desaceleración del incremento de los salarios reales en todas las categorías, con excepción del caso de los asalariados no registrados, quienes mostraron una caída de -0,9%, luego de venir creciendo 6,4% en promedio, durante el período 2006-2008.

El caso argentino guarda ciertos aspectos en común con lo sucedido en la economía brasileña. El incremento del desempleo y la caída del empleo registrado fueron dos características comunes del impacto de la crisis en las dos experiencias analizadas. Asimismo, con excepción del cuarto trimestre de 2008, en Argentina la cantidad de puestos no registrados siguió disminuyendo, lo cual contribuyó a la disminución en la cantidad de asalariados totales.

Otro rasgo común a ambos países lo manifiesta la industria, pues constituye el sector más afectado por la pérdida de puestos de trabajo. En particular, en Argentina, las ramas más afectadas estuvieron relacionadas con la inversión (metalmecánica) y con el consumo de bienes durables (automotriz, productos electrónicos). Las políticas de sostenimiento del mercado interno permitieron atenuar la disminución del empleo tanto en las ramas de la industria que más dependen de aquel como en los sectores de servicios. Asimismo, al igual que en Brasil, los ingresos reales continuaron creciendo. Este comportamiento se explicó por la inercia que evidenciaron los salarios nominales y la caída en la inflación –producto de la contracción económica y de los precios internacionales de los *commodities*– y por la decisión política de mantener los salarios reales durante la crisis internacional, con el fin de evitar el debilitamiento del mercado interno y de las condiciones de vida de los trabajadores.

2.3. RECUPERACIÓN RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO

El mercado de trabajo brasileño ha mostrado una gran capacidad de reacción frente a la crisis internacional. La mayor parte de los indicadores que habían empeorado a fines de 2008 y principios de 2009 lograron en menos de un año superar los niveles precrisis.

La tasa de empleo, que había mostrado una caída de 0,5 puntos porcentuales entre el segundo semestre de 2008 e igual período de 2009, logró crecer y superar los niveles precrisis en 2010, hasta llegar al 53,7%. Este comportamiento derivó en una caída de la tasa de desempleo, la que, luego de aumentar levemente en 2009, bajó hasta 6,2% en el segundo semestre de 2010, registrando el nivel más bajo de la serie que comienza en 2002. Este comportamiento resulta similar al de Argentina, donde se registró una caída en el desempleo que llegó hasta 7,4%.

Como fuera señalado, la rápida recuperación en el total de puestos de trabajo permitió que en noviembre de 2009 se alcanzara su nivel precrisis. La expansión económica de 2010 llevó a un crecimiento en el total de puestos de 3,5% entre el cuarto trimestre de 2009 e igual período de 2010. Este aumento resultó más elevado que el promedio de los años anteriores, en particular debido al elevado nivel de actividad interna. Sin embargo, la intensidad de la recuperación en el nivel de actividad en 2010 fue mucho mayor que la que mostró el empleo, por lo que la elasticidad empleo-producto fue menor que en los años anteriores (0,46 frente a 0,58, en promedio para el período 2004-2008). Esto puede deberse a la menor contracción del empleo durante el período de merma del nivel de actividad, lo cual lleva a que el crecimiento del empleo en el momento de la recuperación sea menos intenso. Este fenómeno, que se evidencia también en el caso argentino, se conoce comúnmente como efecto “atesoramiento del trabajo” o *labor hoarding*.

La fuerte creación de puestos asalariados registrados en 2010 (8%) explicó el crecimiento del empleo total, mientras que los trabajadores no registrados y el número de cuentapropistas caían (4,7% y 0,7%, respectivamente). Por lo tanto, el análisis del empleo por categoría ocupacional permite ver que en la recuperación poscrisis continúan las tendencias que ya se evidenciaban en el período previo a su estallido: creación de puestos de trabajo registrados, destrucción de los no registrados y puestos independientes relativamente estables. En efecto, persiste la mejora en la calidad del empleo, de la mano de la expansión de la demanda de trabajo, la que se presenta particularmente dinámica en el caso de los asalariados registrados.

Si se observa el empleo desde el nivel sectorial, la recuperación de 2010 fue explicada en un 60% por el aumento del empleo público y del sector de servicios, gracias a un incremento del 6,8%, en el primero, y del 6,6%, en el segundo, lo que llevó a crear prácticamente la misma cantidad de puestos en cada uno de los sectores. Si bien la industria se recuperó, creció a un ritmo menor que el promedio (2,8% frente a 3,5%), por lo tanto, apenas explicó el 13%. La construcción, por su parte, si bien aumentó fuertemente desde mar-

zo de 2009, a partir de mayo de 2010 mostró una caída, por lo que a lo largo de 2010 prácticamente no contribuyó al incremento del empleo.²⁵

Al igual que en Argentina, el nivel de ingresos del total de los ocupados acompañó, en Brasil, la dinámica del empleo. En este país se registró con un crecimiento del 4,4% en términos reales (entre el ingreso promedio de 2010 y 2009), variación que fue mayor que en el año anterior (de 2,4%). Resulta importante destacar que los incrementos en los ingresos no fueron parejos en las distintas categorías ocupacionales y llama particularmente la atención el alto dinamismo de los salarios de los asalariados no registrados, que crecieron muy por encima del promedio (11,8%), junto con el bajo dinamismo de los asalariados registrados (1,8%). El resto de las categorías ocupacionales tuvieron incrementos reales cercanos al promedio.

2.4. LA POLÍTICA DE SALARIO MÍNIMO

El régimen macroeconómico y sus resultados en términos de crecimiento logran explicar solo una parte de la evolución de las variables socioeconómicas. Por lo tanto, para tener una visión más acabada acerca de los determinantes que produjeron la mejora del mercado de trabajo brasileño en este período es necesario incorporar las políticas laborales. Tal vez la política más importante, por su impacto en la distribución del ingreso y la evolución de los salarios, sea la política de salario mínimo.

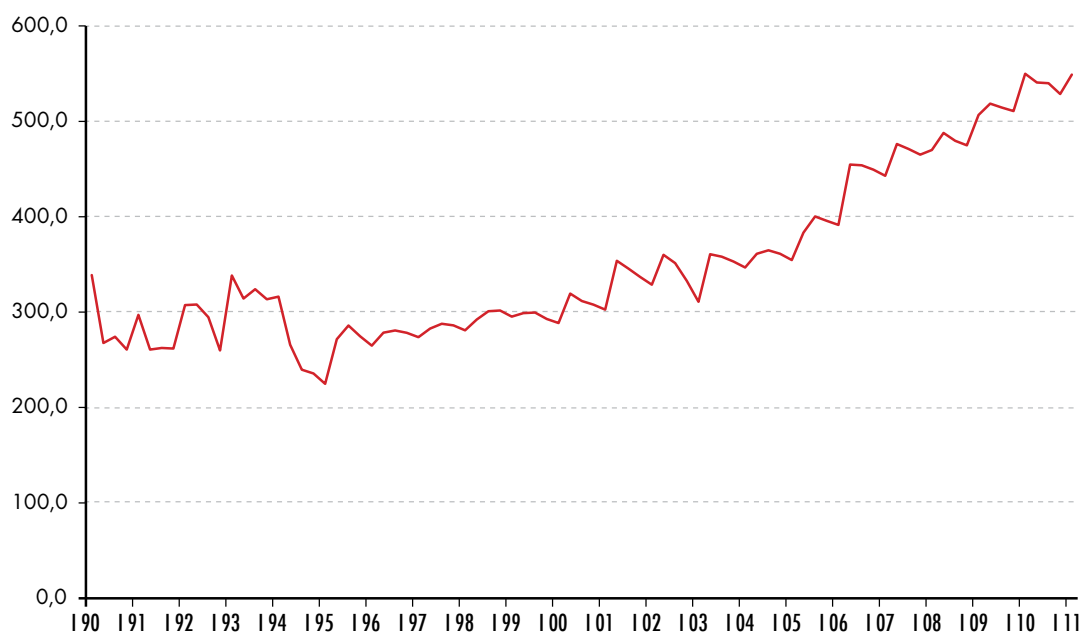
El salario mínimo brasileño ha mostrado un comportamiento diferente del de nuestro país, pues ha crecido desde 1995, mientras que en Argentina, luego de mantenerse fijo en niveles notablemente bajos en los años noventa, ha pasado a mostrar un fuerte dinamismo a partir de 2003.

Si bien se da un crecimiento del salario mínimo desde 1994, el aumento evidenciado a partir de 2003 es sin dudas más intenso. En promedio, el incremento en el período 2003-2010 fue del 6% anual, lo cual superó con creces el crecimiento promedio de los salarios.

Según Berg (2010), existen tres vías por las cuales el salario mínimo impacta sobre la estructura salarial: 1) a través de un efecto directo sobre los ingresos de los trabajadores formales que obtienen el mínimo, 2) a través del "efecto numerario" por el cual el resto de los trabajadores registrados obtienen salarios que representan múltiplos del mínimo, y 3) a través del "efecto farol", que sugiere que el mínimo también sirve como referencia en los salarios de los trabajadores informales (Neri y Moura, 2006).

25. El fuerte incremento del empleo en el período mencionado lleva a que las tasas de variación interanuales entre 2009 y 2010 presentadas anteriormente muestren un aumento de 5,8%, lo cual no se observa tomando las variaciones interanuales diciembre-diciembre de cada año.

GRÁFICO 10. BRASIL. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL (DEFLACTADO CON EL ÍNDICE DE PRECIOS NACIONAL AL CONSUMIDOR)



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministério do Trabalho e Emprego.

Además, el salario mínimo en Brasil no solamente adquiere importancia por sus efectos sobre los ingresos de los asalariados sino porque también influye sobre varias instituciones de la protección social, como las jubilaciones, el seguro de desempleo y otros beneficios sociales que se reajustan de acuerdo con su valor. Por lo tanto, las mejoras en términos reales del salario mínimo también impactan favorablemente sobre la distribución de otros ingresos familiares por fuera del salario, dado que, en general, los perceptores de estas fuentes de ingresos se ubican en el extremo inferior de la distribución.

El impacto del salario mínimo sobre los ocupados, sumado a las instituciones de la seguridad social que se encuentran vinculadas con su valor, llevó a que su incremento en los años recientes permitiera dinamizar el mercado interno, junto con la creación de puestos de trabajo formales y la extensión de las políticas sociales. Según estimaciones del Ministério do Trabalho e Emprego, en 2004 un 21% de la población brasileña se encontraba afectada, a través de resoluciones, respecto del salario mínimo (MTE, 2004).

A pesar de esta política de valorización, que llevó a un incremento progresivo del salario mínimo en términos reales, los niveles medidos en dólares al tipo de cambio actual (apreciado en términos históricos) permiten obtener una comparación con Argentina. En la actualidad, en Brasil su valor se sitúa en torno a los 340 dólares, mientras que en el caso argentino, que tiene un tipo de cambio relativamente más alto en términos históricos, su valor es de 460 dólares.

En el análisis del desempeño reciente del mercado de trabajo brasileño, Dedecca (2010) destaca que la política de salario mínimo marca algunas debilidades del modelo de crecimiento en relación con la evolución de los salarios. El autor observa tres niveles en la determinación de los salarios: un nivel legal (asociado con las regulaciones sobre un piso legal mínimo), un nivel colectivo (a partir de contratos colectivos con acuerdos salariales) y un nivel individual (que surge de las relaciones directas entre empresarios y trabajadores). En el período reciente, el primer nivel sería determinante mientras que los otros dos tendrían escasa influencia.

Este autor resalta la gran proporción de asalariados que cobran un ingreso cercano al valor mencionado, mientras una porción de los asalariados se vio reforzada durante el período 2003-2009, cuando 3 de cada 4 de los nuevos puestos pasaron a cobrar entre 1 y 2 salarios mínimos. Por otra parte, y a pesar de la política de incremento de su nivel real, el 20% de los asalariados cobra ingresos por debajo del valor mínimo. Por lo tanto, bajo el actual modelo de crecimiento se estaría observando una mejora en la distribución del ingreso aunque con una elevada concentración de la estructura ocupacional en salarios bajos.

Complementariamente, en un análisis comparativo sobre el movimiento obrero de Brasil y de Argentina, de Souza (2010) destaca la mayor tradición sindical en este segundo país y la capacidad de influir en las políticas y presionar hacia un alza de los salarios de los trabajadores. Este análisis resulta coincidente con la reciente experiencia argentina, en la que se da un fortalecimiento de las negociaciones colectivas (también impulsado por el Estado) y donde la evolución de los salarios bajo convenio colectivo de trabajo resultó más intensa que para el resto de los ocupados (MTEySS, 2010).

Como veremos en la siguiente sección, en Brasil, el menor crecimiento relativo del salario real se vio compensado con un conjunto amplio de políticas sociales y mediante el fortalecimiento de la protección social que impulsó el mercado interno. A estas políticas se deben sumar planes como el Plan de Aceleração do Crecimento y el Plan Minha Casa, Minha Vida, por su impacto macroeconómico en términos de impulso a la demanda agregada.

◆ 3. LA POLÍTICA SOCIAL COMO FUENTE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Al momento de analizar las políticas de protección social, puede observarse que los modelos argentino y brasileño comparten una serie de avances durante todo el período bajo estudio, con estrategias coincidentes respecto de la ampliación de la cobertura de las instituciones existentes, con la implementación de nuevos programas y con significativos incrementos, en términos reales, de los montos de ingreso transferidos a las personas y/o a los hogares. Evidentemente existe cierto consenso en ambos países sobre el papel central que la política social ha tenido en el impulso dado al mercado interno y, por

esa vía, al crecimiento económico. Esta interrelación positiva marca una clara ruptura con posiciones más centradas en el libre mercado, donde se concibe a las regulaciones sociales como distorsiones que inhiben el correcto funcionamiento del mercado y, por ende, afectan la acumulación de capital y el crecimiento económico.

Si bien es importante reconocer las diferencias previas en términos de indicadores sociales de las dos economías, lo que marca un punto de partida distinto, ambas economías han hecho avances muy relevantes para lograr sistemas de protección social más universales y redistributivos. En Brasil, a partir de la Constitución de 1988, se reconocían nuevos derechos de acceso a bienes y servicios públicos para toda la población, los que dieron lugar a la creación de institutos que luego serían reforzados en los años 2000 y darían lugar a la configuración actual de la Protección Social.

Así, por un lado, el Sistema de Seguridad Social Contributivo (Regime Geral de Previdência Social, RGPS) que garantiza el derecho a jubilación y pensión, accidentes de trabajo, asignaciones familiares, etc., a los trabajadores insertos en el mercado formal urbano, fue ampliado mediante regímenes especiales a los trabajadores rurales y sus familiares,²⁶ mientras se constituyeron regímenes especiales para los servidores del sector público. Estas modificaciones permitieron una expansión muy importante de la cobertura del sistema: el número de beneficiarios creció cerca de cuatro veces entre 1980 y 2010 (de 7 a 24,5 millones),²⁷ mientras que la población total se expandió un 60%. Es importante advertir que del total de beneficios actuales del sistema de Protección Social, más de dos tercios (14 millones) corresponden al valor del salario mínimo, por lo que su actualización permanente tiene un impacto directo en ellos.

Además, se sumaron un conjunto de programas no contributivos, entre los cuales el Beneficio de Prestação Continuada (BPC) y la implementación del programa Bolsa Família fueron los más relevantes.

El BPC es un beneficio mensual del valor del salario mínimo sin condicionalidades, destinado a los adultos mayores (más de 65 años) o a las personas discapacitadas, que vivan en hogares con ingreso per cápita familiar menor a un salario mínimo.²⁸ El crecimiento de la cobertura de este programa ha sido

26. La ampliación de la protección social a los trabajadores del sector rural y/o de la agricultura familiar se realizó a través de la denominada Previdência Rural (implementada a principios de los años noventa). Esta introdujo importantes innovaciones (en el nivel internacional), en cuanto sustituyó la contribución individual, característica de los regímenes diseñados para el área urbana, por una contribución calculada sobre la producción efectivamente comercializada (se paga un 2,1% por sobre el valor de la venta de la producción). Este sistema brindaba un beneficio de un salario mínimo al trabajador rural y/o a su cónyuge, a partir de una edad 5 años menor que el sistema del sector urbano. La Previdência Rural ha sido recientemente actualizada para contemplar los avances de la agricultura familiar en la última década, garantizar derechos y aumentar la formalidad rural (para mayores detalles sobre este régimen, véase Schwazer y Constanzi, 2011).

27. Ministério da Previdência Social, Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS).

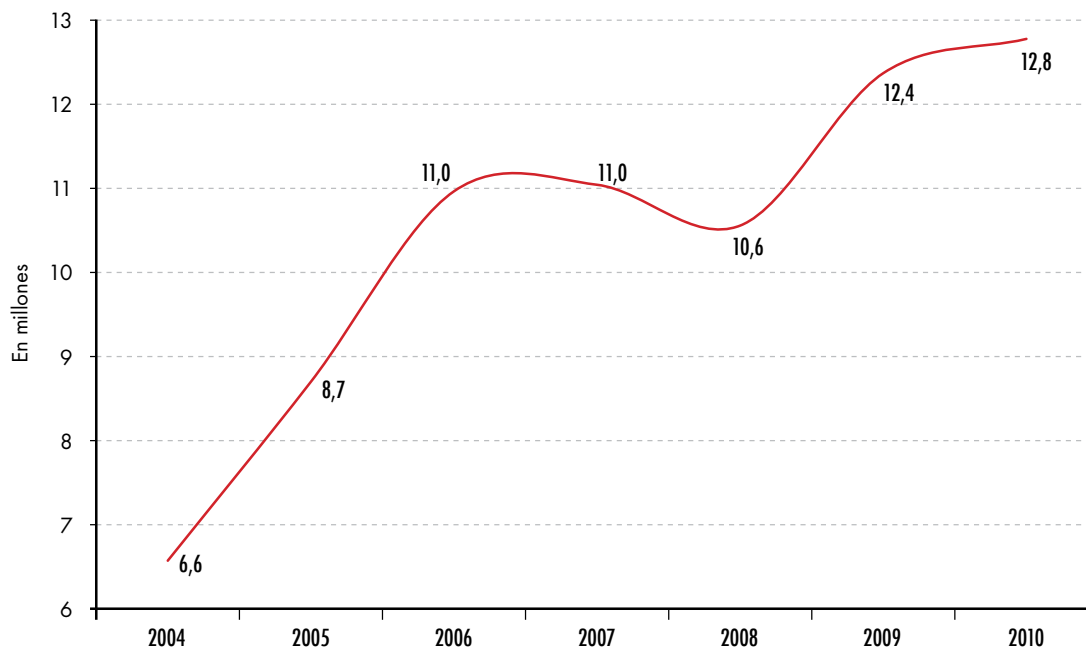
28. Este programa vino a reemplazar al programa Renda Mensal Vitalicia (RMV), creado en los años sesenta, que cubría a mayores de 70 años o discapacitados con bajos ingresos. Ese plan exigía que el beneficiario hubiera realizado al menos

muy importante. Mientras que en 1996 (año de creación del programa) los beneficiarios eran 350 mil, en 2010, alcanzaron casi los 3,4 millones de personas. Este ha sido uno de los programas sociales más relevantes en términos de cobertura y grado de focalización entre los sectores más pobres y se ha instalado como un derecho que tienen los adultos mayores y los discapacitados. Numerosos análisis dan cuenta del fuerte impacto que obtuvo en la reducción de la pobreza y en la mejora de la desigualdad (IPEA, 2010).

Por su lado, el programa Bolsa Família, creado en 2003, también ha sido instituido como un pilar central del Sistema de Protección Social brasileño. Este programa se basa en la articulación de tres dimensiones esenciales para la superación del hambre y la pobreza: 1) la promoción del alivio inmediato de la pobreza por medio de la transferencia directa de ingreso a la familia, 2) el refuerzo del ejercicio de derechos sociales más básicos en las áreas de salud y educación por medio del cumplimiento de las condicionalidades, y 3) la coordinación de programas complementarios, como los programas de generación de trabajo e ingreso, y de calificación. La población objetivo del programa está constituida por familias con ingreso mensual per cápita de hasta R\$ 140 (USD 88) debidamente registradas en el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico). Las familias que cumplen las condicionalidades en términos de educación y salud reciben de R\$ 32 a R\$ 242 (de USD 20 a USD 152) de acuerdo con el ingreso mensual per cápita de la familia y el número de niños o adolescentes de hasta 17 años que formen parte del hogar.

Actualmente, este programa cubre a casi 13 millones de familias, lo que representa cerca del 25% de la población brasileña, y se encuentra fuertemente focalizado en el Noroeste y el Sudeste, ambas regiones más pobres del país (OIT, 2011). En términos de erogación destinada al Programa Bolsa Família, se estima que en 2010 esta alcanzó alrededor del 0,4% del PIB.

Como se observa en el Gráfico 11, la evolución de los hogares beneficiados por la política ha sido muy dinámica, en especial durante los primeros años de implementación del programa. Esta acción también ha sido reforzada como una medida anticrisis orientada a estimular la demanda interna, en especial, de las familias más vulnerables. En efecto, en 2009 se incorporaron al programa 1,8 millones de familias.

GRÁFICO 11. BRASIL. FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (EN MILLONES)

Fuente: elaboración propia sobre la base de IPEA.

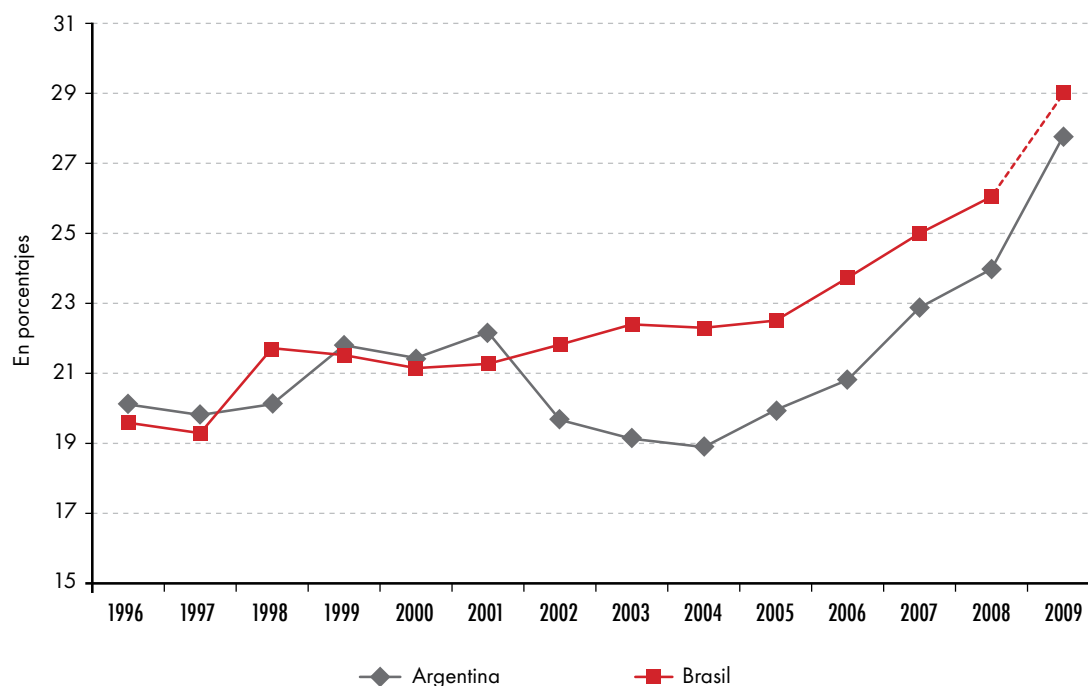
Además de la extensión del Bolsa Família (que se implementó a través de la actualización de las líneas de pobreza e indigencia, mediante el valor del beneficio²⁹ y una expansión de la cobertura), otros programas clave fueron reforzados como parte del paquete de políticas anticrisis. Entre ellos, la extensión del seguro de desempleo y el sostenimiento de la actualización del valor del salario mínimo, que tiene un impacto directo sobre gran parte de los beneficios del sistema de Protección Social.

Esta política anticrisis se ve reflejada en la dinámica del Gasto Público Social en relación con el PIB (Gráfico 12), la que registra un crecimiento relevante durante 2009. Al comparar con Argentina, en ambos países se observa un crecimiento significativo. Como ya se ha demostrado con otros indicadores, Argentina muestra una caída abrupta del GPS durante la crisis 2001-2002, aunque a partir de 2004 este crece a tasas mucho más altas que en el país vecino mientras, en 2009 (último dato disponible), ambos tienden a confluir.

Los efectos de esta mayor inversión en políticas sociales sobre las condiciones de vida de la población y en la distribución de los ingresos han sido muy relevantes en ambos países. En el Capítulo 2 se señaló la evolución de los indicadores sociales de Argentina, los cuales se asemejan a la tendencia observada en Brasil.

29. Si bien no existe ninguna regla de indexación formal para los beneficios del programa Bolsa Família, los valores fueron corregidos de acuerdo con la valuación de las líneas de pobreza e indigencia, calculadas a partir de datos del Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 12. GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO (PORCENTAJE DEL PIB)



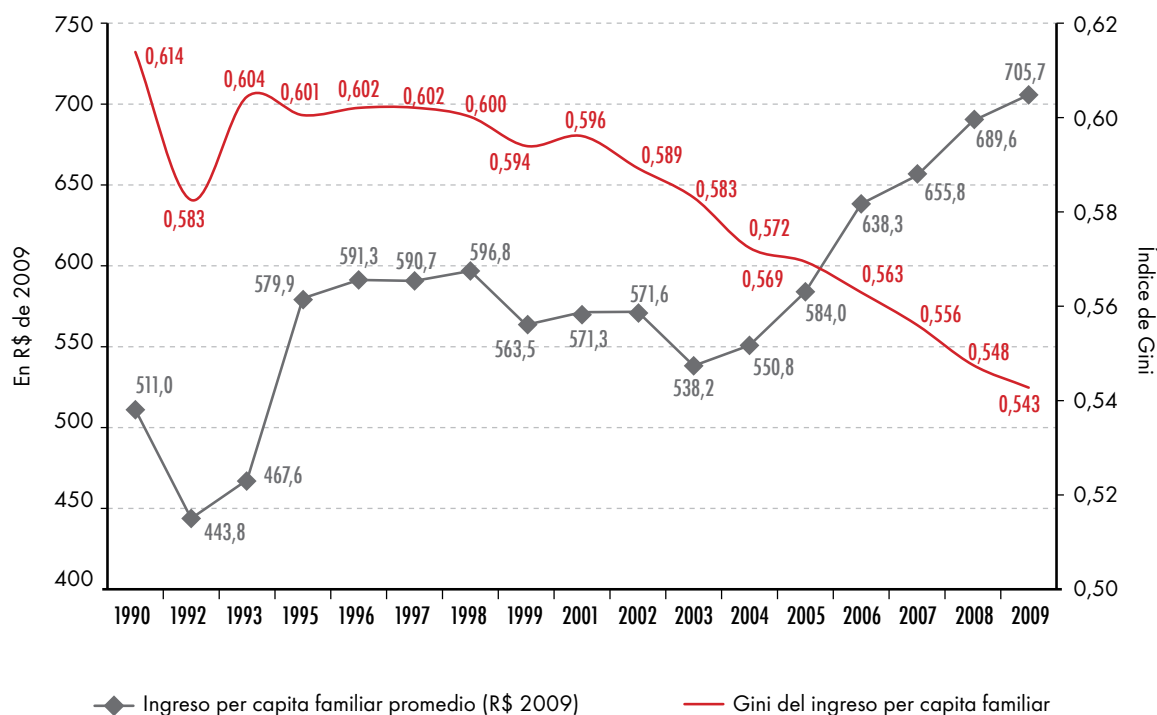
Nota: para el año 2009 el único dato disponible en Brasil es el GPS de nivel Federal (que representa el 62% del GPS consolidado). Por ello, para estimar el GPS consolidado de Brasil, se ha supuesto que el gasto de los niveles Estadual y Municipal crece en la misma magnitud que el GPS en el nivel Federal.

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL, IPEA (2011) y MECON.

Un indicador paradigmático, que muestra la importancia de este proceso en el país vecino, lo constituye el índice de Gini, que mide la distribución de los ingresos. Como es conocido, Brasil se ha caracterizado por tener uno de los niveles de desigualdad más altos de Latinoamérica y es recién a partir de 2000 que comienza a registrar una reducción sostenida en el tiempo, sin precedentes, que no se ha visto interrumpida por los efectos que tuvo en el país la crisis internacional (Gráfico 13).

De este modo, entre 1995 y 2008 el ingreso per cápita familiar del 20% más pobre creció un 61%, mientras que el del 5% más rico lo hizo solo en un 7%. No obstante estas tendencias, los niveles de inequidad continúan en niveles altos, ya que el ingreso de esa proporción de población de mayor ingreso era, en 2009, casi 40 veces superior que el del 20% más pobre (IPEA, 2010).

GRÁFICO 13. BRASIL. NIVEL PROMEDIO E ÍNDICE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (EN R\$ DE 2009)

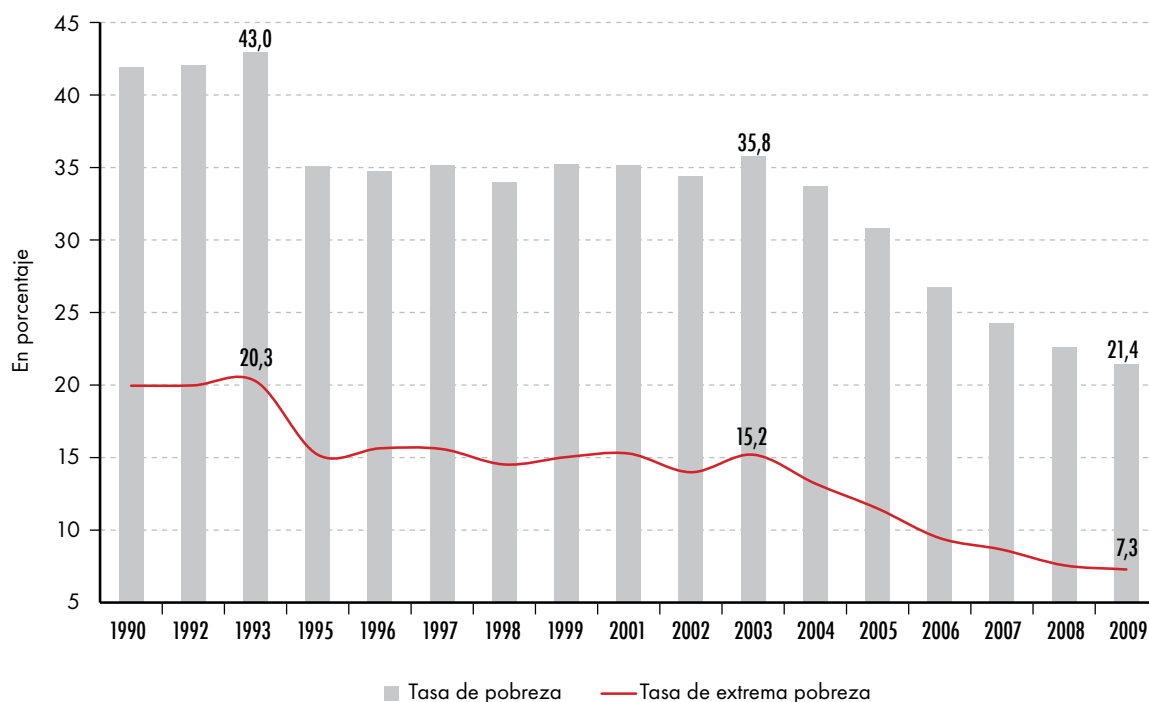


Fuente: elaboración propia sobre la base de IPEA.

Como lo señalan diversos estudios, el crecimiento pro pobre registrado en estos últimos años contrasta con una buena parte de la historia previa del país, e implica que por primera vez se ha conseguido un crecimiento sostenido en los niveles de ingreso, con una mejora sustantiva en la distribución de los ingresos. Al igual que en el caso argentino, los estudios muestran que la mejora en los niveles de equidad se originan, por un lado, en los ingresos laborales, ya sea por la caída en la disparidad salarial como por la creación de empleo, y, por otro lado, por los ingresos provenientes del sistema de protección social (Soares, 2006; Helfand *et al.*, 2009; IPEA, 2010).

También es necesario tener en cuenta que recién a partir del período 2004-2005, con la aceleración del ritmo de crecimiento económico ya analizado, comienza a notarse un incremento sostenido de los ingresos familiares per cápita (Serrano y Summa, 2011). El resultado del cambio en la tendencia de estas variables y la profundización del índice de Gini redundaron en una caída en los niveles de pobreza de magnitud, que tampoco se ha interrumpido con la irrupción de la crisis.

**GRÁFICO 14. BRASIL. TASA DE POBREZA E INDIGENCIA
(EN PORCENTAJE DE HOGARES)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de IPEA.

Por último, es necesario destacar que las medidas de protección social no solo han constituido un apoyo para los individuos y las familias, sino que además han tenido un claro efecto amplificador sobre toda la economía. En el caso brasileño, mediciones recientes muestran que un 1% del PIB destinado a programas como el Bolsa Família o el BPC, resultan en un cambio positivo de 2,2% en el ingreso familiar y de 1,4% en el PIB (IPEA, 2010). Por otra parte, el gasto que realizan los hogares objeto de este tipo de política ha incrementado el dinamismo de las economías locales y, por ende, la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas (Berg, 2010).³⁰ Para Argentina, como se menciona en el Capítulo 2 de este libro, algunas estimaciones preliminares muestran que una erogación de entre un 0,6% y un 1% del PIB que se destina a la AUH se asocia con un crecimiento de la demanda agregada de entre 1,5 y 2% del PIB (ANSES, 2011).

30. Un impacto adicional que merece destacarse en los estudios disponibles es que este tipo de programa no ha generado desincentivos en el mercado de trabajo. Como se señala en el estudio OIT (2011), el programa Bolsa Família ha contribuido a aumentar la participación de los beneficiarios en el mercado de trabajo. Similares conclusiones se muestran en Bustos y Villafañe (2011) para la AUH en Argentina.

4. CONCLUSIONES

El inicio del nuevo milenio marcó un claro punto de inflexión respecto de la orientación general de la política macroeconómica, laboral y social tanto de Argentina como de Brasil. Un conjunto de factores políticos, económicos e institucionales confluyeron para dar lugar a la gestación de esquemas institucionales que, más allá de sus diferencias, lograron poner en el centro de la escena al crecimiento del empleo y la mejora de los indicadores sociales, como objetivos excluyentes de las agendas políticas.

Durante el período previo a la irrupción de la crisis internacional (2003-2008), en ambos países se aprecian mejoras sustantivas en los niveles de ocupación, reducción del empleo no registrado, la desigualdad de los ingresos y la pobreza. Parte de estas mejoras se debieron a tasas de crecimiento más altas con mayores niveles de inversión y a un sostenido aumento del consumo interno. La extensión de la protección social, la política laboral y de ingresos (en especial, el aumento sustantivo del salario mínimo) explican en gran medida el incremento del consumo en ambas experiencias. Asimismo, aún con sus diferencias, en los esquemas macroeconómicos implementados por ambos países, resultó central la mejora de las cuentas públicas y del perfil de desendeudamiento adoptado, así como la importante acumulación de reservas internacionales.

La comparación de las experiencias en materia macroeconómica muestra similitudes y diferencias. Por un lado, Argentina escogió llevar a cabo una política cambiaria de flotación administrada a efectos de preservar la competitividad externa y fomentar el crecimiento de la inversión (y el empleo), mientras que Brasil adoptó un esquema de metas de inflación luego de la devaluación del Real en 1999, que puso al control del aumento sostenido y generalizado de precios en el centro de la política macroeconómica. Sin embargo, el punto clave a resaltar es que, a partir de esquemas monetarios-cambiaros disímiles (y con objetivos no necesariamente coincidentes), ambas economías lograron recomponer su situación económica y social respecto de la experiencia de los noventa.

Por otro lado, mientras que Argentina ha logrado preservar superávits gemelos en el sector externo y en sus cuentas públicas durante el período precrisis, Brasil ha padecido los efectos de la pérdida de competitividad externa debidos a la apreciación resultante de su moneda (siendo en la actualidad uno de los países que mayor apreciación nominal presenta a escala global) y ha mostrado dificultades para revertir el saldo negativo estructural de su resultado financiero, aun cuando el resultado primario como porcentaje del PIB haya sido positivo en prácticamente todo el período considerado. A pesar de ello, ambos países han logrado acumular un stock significativo de reservas internacionales que operó como autoaseguro contra la crisis internacional y permitió aumentar todavía más el margen de maniobra de ambos gobiernos.

Por otra parte, si bien ambos países lograron tasas altas y sostenidas de crecimiento económico, Argentina creció en promedio a mayores tasas que Brasil y logró promover una dinámica más acelerada de la

inversión. Sin embargo, en los dos años previos a la crisis internacional, Brasil logró acelerar su tasa de crecimiento como resultado de la aplicación de políticas de envergadura, como el PAC, que permitieron sortear el efecto de menor crecimiento asociado a los esquemas de metas de inflación.

El sostenimiento de mayores tasas de crecimiento de la demanda agregada tuvo un impacto virtuoso en la creación de puestos de trabajo, que se tradujo en un incremento del empleo –mayor en Argentina que en Brasil– y en una caída de la tasa de desempleo a niveles que rondan el 7% en ambos países. Quizá el rasgo distintivo de este período sea que este aumento en el nivel de ocupación se dio en un contexto de mejora en la calidad del empleo. La expansión por encima del promedio de los puestos asalariados registrados derivó en una caída relevante del cociente entre asalariados no registrados respecto del total, entre 2003 y 2008, en ambas economías.

Respecto de la dinámica de los ingresos de los ocupados, ambos países mostraron un desempeño positivo. No obstante, la velocidad de recuperación de los salarios reales en Argentina pareciera haber sido más rápida que en el caso brasileño, a pesar de las diferencias en los regímenes macroeconómicos establecidos y de los distintos niveles de inflación verificados. Las posibles explicaciones de este desempeño heterogéneo parecieran asociarse con la mayor amplitud y alcance de la negociación colectiva, los bajos valores salariales de partida (2003) y la fuerza de las organizaciones sindicales en el caso argentino. En ambos países, la intensidad de la recuperación salarial fue mayor entre los asalariados no registrados que en el caso de los registrados, aunque en Brasil este efecto resultó más intenso. Es importante notar que en el país vecino se implementó una política de salario mínimo amplia y efectiva que vertió sus efectos positivos sobre los grupos sociales más desprotegidos.

Probablemente una de las novedades más notables que surge del análisis comparativo sea el mayor margen de maniobra relativo que manifestaron las autoridades para afrontar los efectos nocivos de la crisis global a partir de un conjunto de medidas monetarias, fiscales, cambiarias, laborales y sectoriales específicas. Este aspecto reviste una relevancia mayúscula, especialmente si se considera el condicionamiento que, durante los años noventa, ejercía la mayor exposición y vulnerabilidad financiera sobre la capacidad de llevar a cabo políticas contracíclicas que amortiguaran los embates de las crisis financieras generadas en esos años (incluso de una dimensión menor que la crisis actual).

El incremento en el margen de maniobra política para hacer frente a la crisis de 2008-2009 permitió que Argentina y Brasil acotaran sus efectos reales, los cuales actuaron a través del canal comercial y financiero, con una menor intensidad del segundo canal en el caso argentino. En este contexto internacional desfavorable de caída de la producción en los principales destinos de exportación y de retracción en el precio internacional de los *commodities* exportados por ambas economías, la estrategia común de política apuntó al sostenimiento de la demanda interna. Las políticas expansivas llevadas a cabo por los dos países combinaron políticas fiscales expansivas con incrementos en el empleo público y la ampliación de políticas sociales y laborales, en particular programas como la AUH, el impulso al salario mínimo y políticas que

desincentivaron los despidos. Por lo tanto, se advierten diferencias importantes frente a las crisis de los años noventa: no solamente los países cuentan con un mayor margen de maniobra que en el pasado (a causa de los diferentes regímenes macroeconómicos), sino que también lo utilizaron para llevar a cabo políticas expansivas que sostuvieran el mercado interno y que rápidamente les permitieron salir de la crisis.

En efecto, el accionar contracíclico logró evitar una caída significativa de los niveles de producción y de empleo, variables que a pesar de haberse resentido (especialmente en el caso del sector industrial), mostraron una sorprendente capacidad de recuperación. Asimismo, los salarios reales tanto en Argentina como en Brasil continuaron creciendo en 2009, a pesar de la contracción del empleo y el nivel de actividad. Esta dinámica respondió a la caída de la inflación en un contexto de crecimiento de los salarios nominales, proceso que también se aprecia en otros países latinoamericanos y que difiere sustantivamente de lo acontecido en crisis pasadas.

Esa misma fortaleza macroeconómica y las características mencionadas acerca del crecimiento de estas economías desde 2003 contribuyeron a una recuperación rápida de los niveles de actividad (en 2010, ambas economías ya estaban creciendo en torno al 8% anual). Esta recuperación fue tan rápida e intensa que, en algunos indicadores, no se llega a evidenciar un empeoramiento en la situación si esta es evaluada en términos interanuales. Sin embargo, es necesario notar que ambas economías registraron elasticidades empleo-producto menores durante la salida de la crisis e incrementos de productividad laboral asociados con la velocidad diferencial de recuperación en los niveles de actividad y empleo (mayor en el caso de la primera variable).

Por último, al momento de escribir el presente capítulo se avizoran riesgos no menores, relacionados con una "nueva fase" de la crisis internacional, de la que todavía no se conoce magnitud ni alcances. Los desafíos que se presentan en este contexto para ambas economías deberán ser tenidos en cuenta. La experiencia reciente impone estrategias de intervención que no pueden evadir la necesidad de coordinar los instrumentos macroeconómicos con los productivos, laborales y sociales. El sostenimiento de la demanda interna, del empleo de calidad y los salarios reales resultó crucial en su desempeño, por lo que hacia el futuro todas estas constituyen condiciones necesarias para amortiguar los impactos de la crisis internacional sobre las economías nacionales y sobre la población.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina," en *Revista de Trabajo* 5(7), MTEySS, julio-diciembre.
- Abeles, M. y M. Borzel (2010), "El régimen bajo presión: los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas", Documento de Trabajo N° 31, CEFID-AR.
- Abeles, M., F. Pastrana y F. Toledo (2011), "Política macroeconómica y políticas de ingreso", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 10, Buenos Aires, en prensa.
- ANSES (2011), "La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos", Buenos Aires, ANSES.
- Arestis, P., L. F. De Paula y F. Ferrari-Filho (2009), "A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil", en *Economia e Sociedade*, Campinas, IE - UEC, Vol. 18, N° 1 (35), pp. 1-30, abril.
- Barbosa-Filho, N. (2007), "Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006", en *Network Ideas*, disponible en <http://www.networkideas.org/feathm/oct2007/pdf/Barbosa.pdf>
- Barbosa-Filho, N. (2010), "Latin America: Counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09", en *Journal of Globalization and Development* 1(1), article 13.
- Bastourre, D., J. Carrera, J. Ibarlucia y M. Redrado (2006), "La política de acumulación de reservas: nueva evidencia internacional", en *Estudios BCRA* N° 2, Buenos Aires.
- Berg, J. (2010), *Brasil. Uma estratégia inovadora alavancada pela renda*, Estudos sobre Crescimento com Equidade, OIT.
- Brainard, L. y L. Martínez-Díaz (eds., 2009), *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy*, Brooking Institution Press.
- Bresser-Pereira, L. (2010), "National command on the exchange rate", presentation in the "Monetary Policy, Financial Regulation and the Macroeconomy under Financial Globalisation. Lessons and Challenges

arising out of the present day Crisis”, Annual Monetary and Banking Conference of the Central Bank of Argentina, Buenos Aires, septiembre.

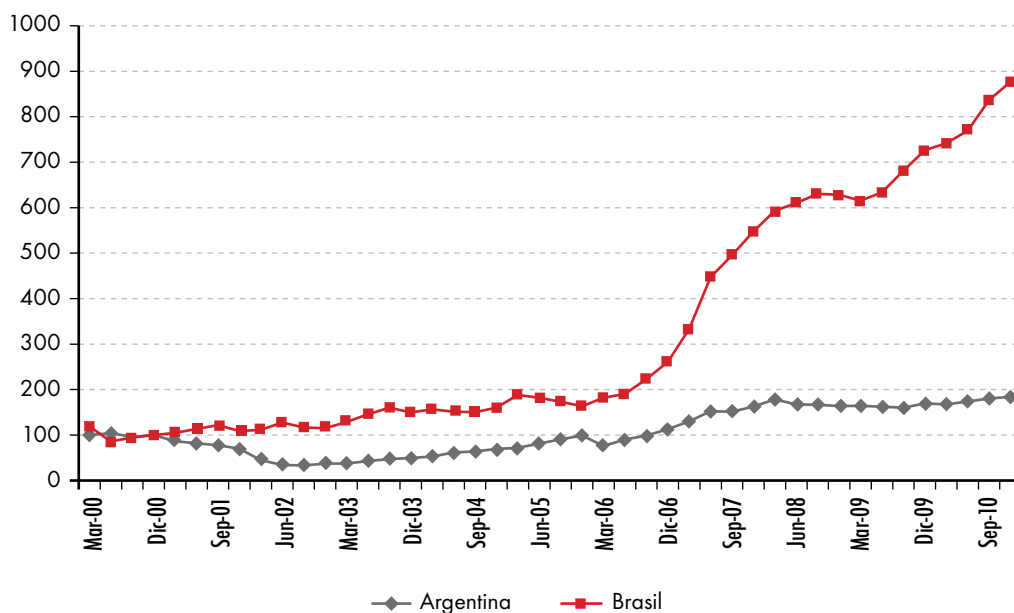
- Bustos, J. M. y S. Villafañe (2011), “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, Serie Estudios, N° 10, Buenos Aires, MTEySS.
- Chang, R. (2007), “Inflation Targeting, Reserves Accumulation and Exchange Rate Management in America Latina”, en *Borradores de Economía*, N° 487, Banco de la República de Colombia, octubre.
- CEPAL (2009), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Da Rocha Gomez, K. (2011), “A crise financeira e o comportamento do mercado brasileiro: entre euforia e incerteza”, en Acioly, L. y R. Pimentel Ferreira Leão (2011), *Crise financeira global: mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil*, Livro 2, Brasília, IPEA.
- De Souza, D. C. (2010), “Movimiento operario e sindical no Brasil e na Argentina: apontamentos para uma análise comparativa”, Documento de Trabajo N° 70, Programa de Investigación Sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina.
- Dedecca, C. (2010), “População, Trabalho e Desenvolvimento no Brasil, oportunidades e desafios”, Texto para Discussão 185, IE/UNICAMP, diciembre.
- Fanelli, J. M. y J. P. Jiménez (2009), *Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2010), “Economic development and international financial system,” en Griffith-Jones, S., J. A. Ocampo y J. Stiglitz (eds.), *Time for a visible hand. Lessons from the 2009 world financial crisis*, Oxford University Press.
- Frenkel, R., M. Damill y R. Maurizio (2011), “Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience,” Report written for ILO, February 2011.
- Helfand, S., R. Rocha y H. Vinhais (2009), “Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente”, en *Pesquisa e planejamento econômico*, Vol. 39, N° 1.

- INDEC, IBGE, DGEEC, INE (2010), "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR".
- IPEA (2010), "Perspectivas da política social no Brasil", Livro 8 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2011), "15 anos de Gasto Social Federal. Notas sobre o período de 1995 a 2009", Comunicado N° 98 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Maurizio, R., F. Pastrana y E. Tubio (2010), "Regímenes macroeconómicos y desempeño del mercado de trabajo: la experiencia de Argentina y Brasil desde los noventa a la actualidad", presentado en VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, Ciudad de México, abril.
- MTEySS (2010), *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- Ministério do Trabalho e Emprego (2004), "O Salário Mínimo e o impacto macroeconômico", presentado en el marco del Ciclo de debates da Subcomissão Permanente do Salário Mínimo, noviembre.
- Neri, M. y R. L. de Moura (2006), "La institucionalidad del salario mínimo en Brasil", en Marinakis, A. y J. Velasco, (eds.), *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Buenos Aires, OIT.
- Ocampo, J. A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 97, abril.
- Pollin, R. y A. Zhu (2006), "Inflation and economic growth: A cross-country non linear analysis", en *Journal of Post Keynesian Economics* 28(4), pp. 593-614.
- Prates, D., A. Cunha y M. Lélis (2009), "La gestión del régimen cambiario en Brasil", en *Revista de la CEPAL*, N° 99, diciembre.
- Saboia, João (2005), "Venturas e desventuras do mercado de trabalho no Brasil", en Castro, A. C., A. Lciha, Jr. Pinto y J. Saboia, *Brasil em desenvolvimento, v2: instituições, políticas e sociedade*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

- Schwazer, H y R. Constanzi (2011), "Globalización y distribución del ingreso: la importancia de la previdência rural y de los beneficios de la prestação continuada en Brasil", en M. Novick y S. Villafañe (eds.), *Globalización. Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, MTEySS-PNUD.
- Serrano, F. y R. Summa (2011), "Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s", CEPR Reports and Issue Briefs, 2011-13, Center for Economic and Policy Research.
- Soares, S. (2006), "Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004", texto para Discussão N° 1166, Brasília.

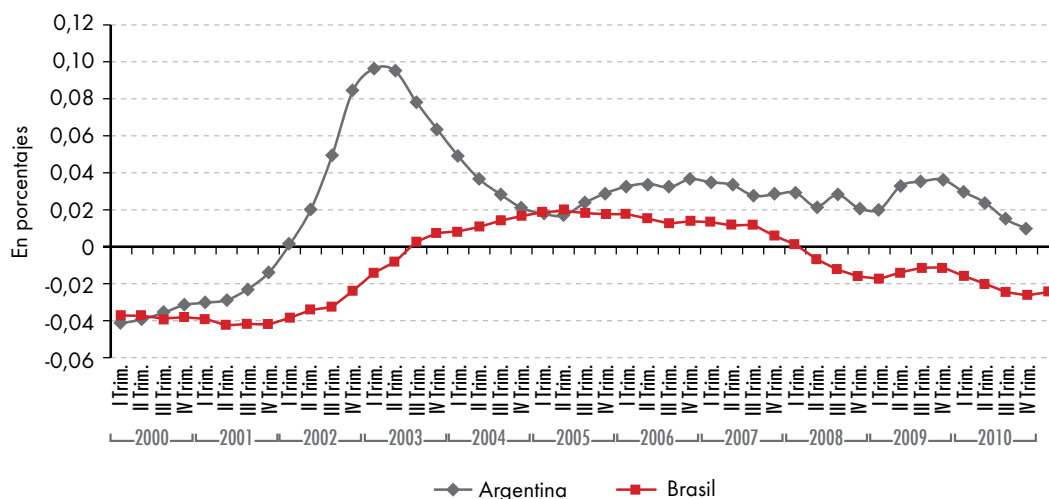
Anexo

**GRÁFICO A.1. EVOLUCIÓN DEL STOCK DE RESERVAS INTERNACIONALES
(ÍNDICE 2000=100, DATOS A FIN DEL PERÍODO)**



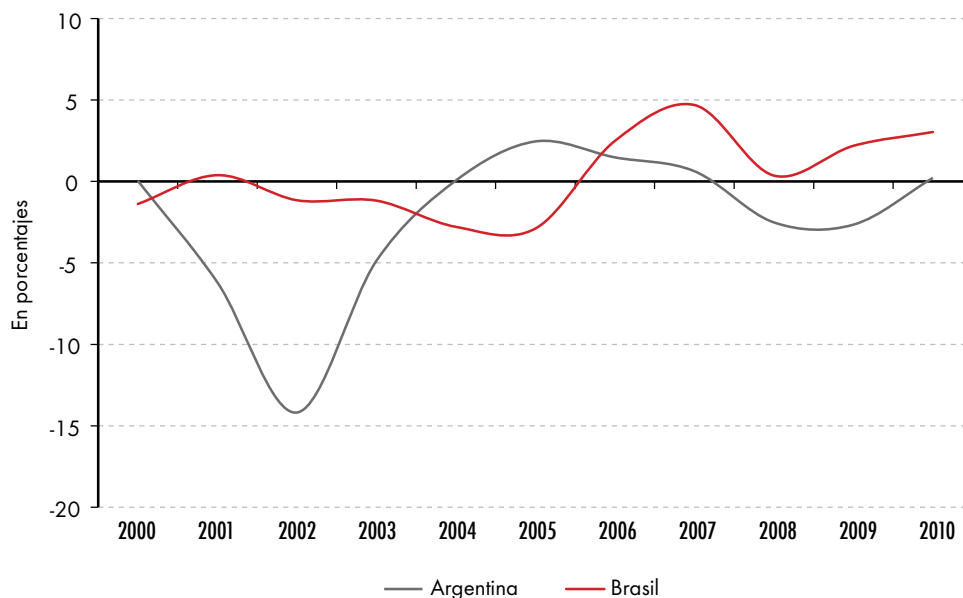
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA y del Banco Central do Brasil (BCB).

**GRÁFICO A.2. BALANZA COMERCIAL EN ARGENTINA Y BRASIL
(SALDO ACUMULADO DOCE MESES, EN PORCENTAJE DEL PIB)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CCNN (INDEC) e IBGE.

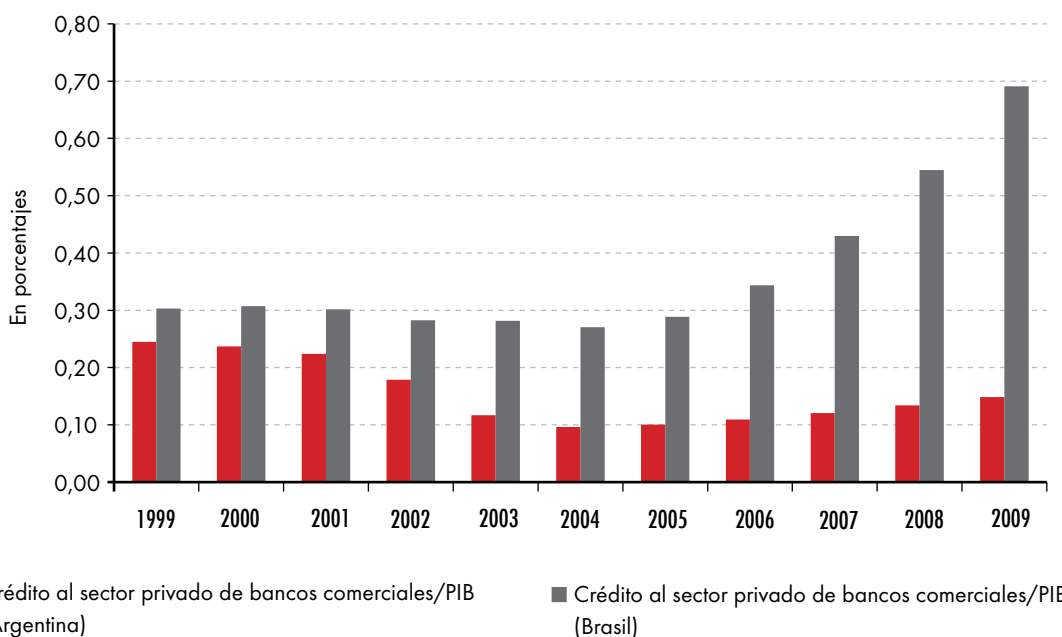
GRÁFICO A.3. EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CAPITAL (SALIDA DE CAPITALES COMO PORCENTAJE DEL PIB)*



Fuente: Argentina (Cuenta Financiera: Sector Privado No Financiero más Errores y Omisiones). Brasil (Inversiones de Cartera más Inversiones Financieras más Errores y Omisiones).

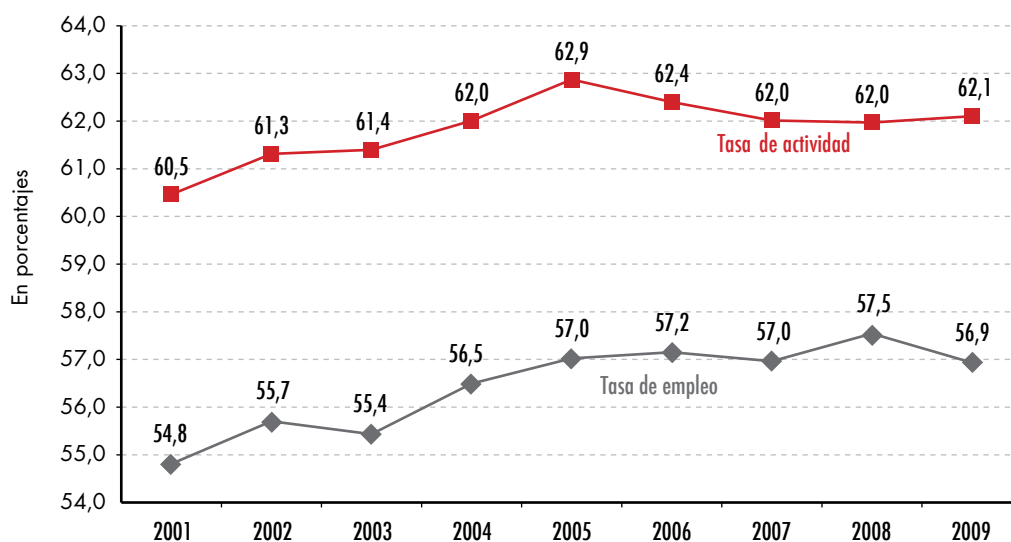
Nota: * se trata de una aproximación a la salida de capitales como porcentaje del PIB porque los Manuales de Balance de Pagos utilizados en cada país son diferentes.

GRÁFICO A.4. PROFUNDIDAD DEL MERCADO FINANCIERO (I) (EN PORCENTAJE DEL PIB)



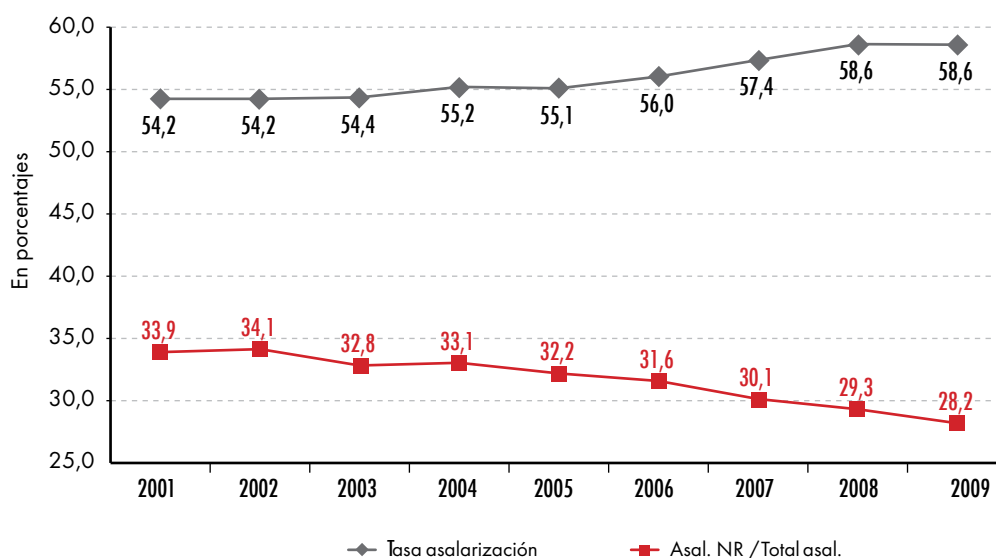
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos sobre desarrollo y estructura del sistema financiero elaborada por Thorsten et al. (2000).

**GRÁFICO A.5. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD Y DE EMPLEO ENTRE 2001 Y 2009
(TOTAL BRASIL, DATOS ANUALES)**



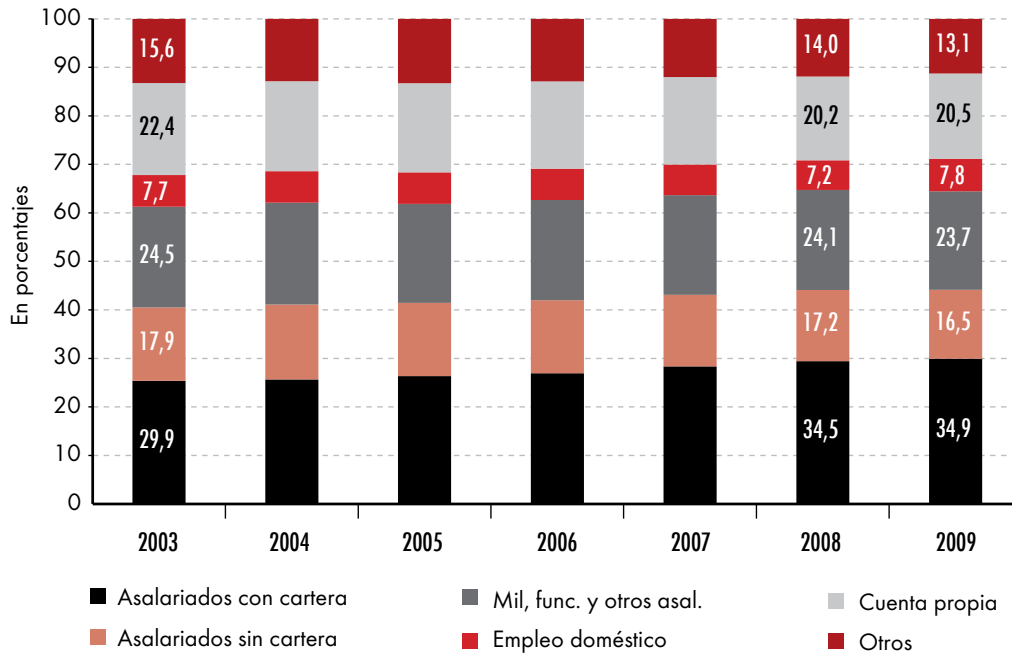
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Pesquisa por Amostra de Domicilios (PNAD), IBGE.

GRÁFICO A.6. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ASALARIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS NO REGISTRADOS EN EL TOTAL DE LOS ASALARIADOS



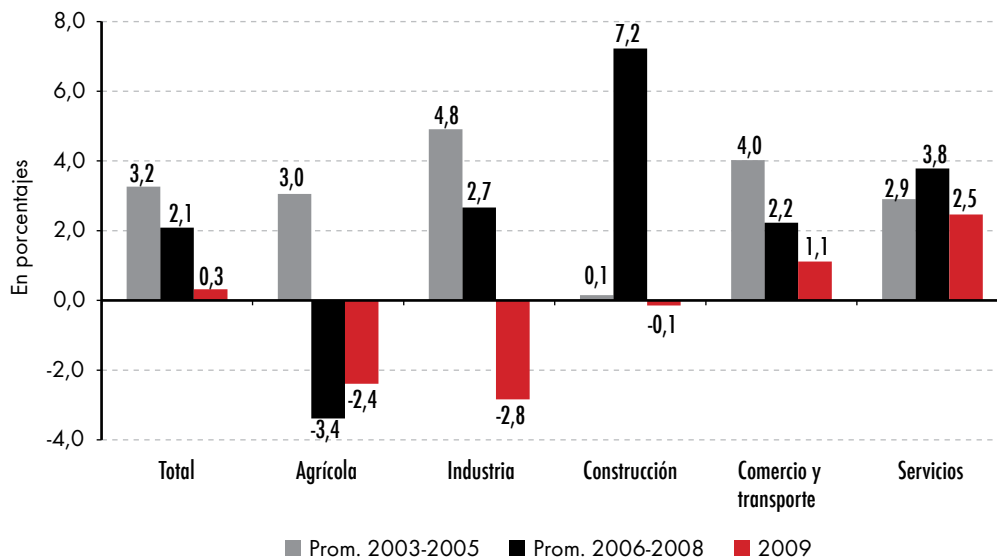
Fuente: elaboración propia sobre la base de PNAD, IBGE.

GRÁFICO A.7. PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO DE CADA CATEGORÍA OCUPACIONAL



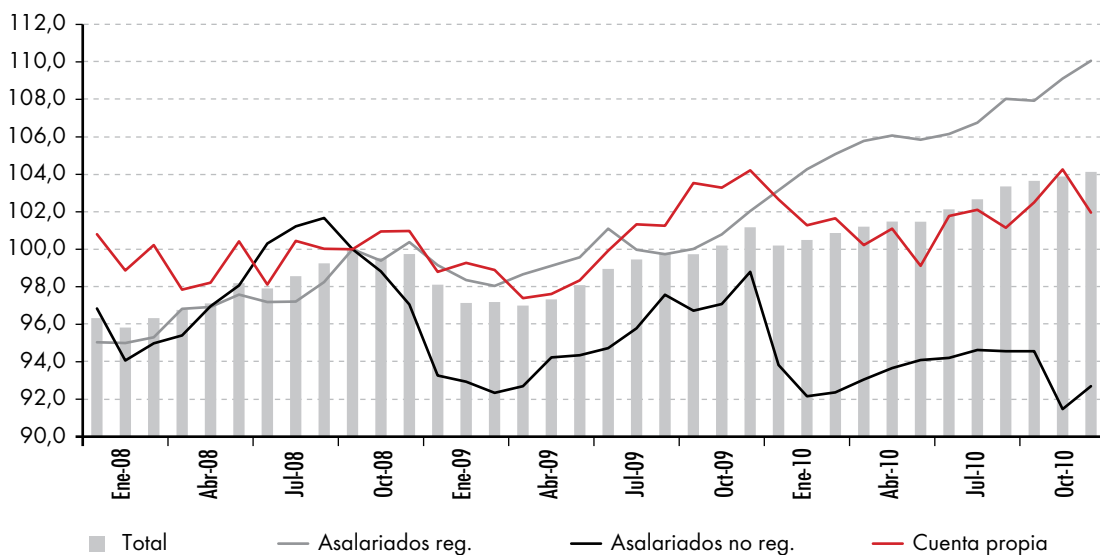
Fuente: elaboración propia sobre la base de PNAD, IBGE.

GRÁFICO A.8. TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO POR SECTOR (PROMEDIO POR PERÍODOS)



Fuente: elaboración propia sobre la base de PNAD, IBGE.

**GRÁFICO A.9. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
(OCT. 2008 = 100)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Pesquisa Mensal de Empleo.



CAPÍTULO 4

COMERCIO Y EMPLEO DURANTE LA CRISIS INTERNACIONAL: LA DINÁMICA DE LAS EXPORTADORAS INDUSTRIALES*

◆ INTRODUCCIÓN

La crisis de las hipotecas *subprime*, que tuvo su manifestación inicial hacia fines del año 2007 con los primeros quiebres de empresas, un año más tarde se expresó en el sector real a partir del quiebre de la tendencia de crecimiento de largo plazo de la economía mundial. La rapidez con que se propagó y la dimensión del efecto sobre las economías de los países desarrollados llevaron a compararla con el *crack* de 1929. Rápidamente los principales analistas del mundo económico advirtieron sobre los riesgos de que se transformara en una crisis de larga duración, similar a la Depresión de la década de 1930, y alentaron a los gobiernos a actuar rápidamente aplicando políticas anticíclicas. Así, se establecieron paquetes de rescate para los bancos más comprometidos por el *crack* (dejando caer, estratégicamente, a algunos de ellos como forma de mostrar el castigo del sistema) y para compañías estratégicas de las principales economías del mundo.

En el nivel global, la reacción por parte de las empresas multinacionales, globalizadas en su mayoría, frente a las expectativas de la profundidad de la recesión que se avecinaba, fue anunciar drásticas reducciones de sus plantillas de personal (en el 10%, 20% y hasta el 40% del empleo total), independientemente de su localización o de la situación de la economía donde se ubicaran las subsidiarias. La lógica financiera de dar señales a los accionistas primó por sobre la estrategia productiva.

En los años previos a la crisis, varias de las economías del Cono Sur habían adoptado estrategias macroeconómicas que, junto con una coyuntura externa favorable, dotaron a esos países de una mayor fortaleza que en el pasado para enfrentar episodios de crisis externas. Las mejores condiciones macroeconómicas estaban directamente basadas en el proceso de desendeudamiento externo, las mejores condiciones

* Anahí Amar y Lucía Tumini.

de intercambio, fomentadas por el auge de los precios de los *commodities* de exportación que propiciaban saldos comerciales positivos o en recuperación, y en la acumulación de reservas que otorgaban mayor autonomía cambiaria.

En Argentina se sumaban otros ingredientes. La política de tipo de cambio real en niveles competitivos había propiciado un fuerte incremento de las exportaciones y limitado el ingreso de bienes que compiten con los producidos localmente. Así, no solo mejoró la posición externa, sino que se verificó un ritmo de crecimiento de la producción muy elevado (en torno del 8,8% anual en el período 2003-2007), que redundó en una expansión del empleo, en una mejora de los ingresos –motivada además por otros canales¹ y, por lo tanto, en una expansión del mercado interno. En ese contexto, el auge de los precios internacionales de los bienes de exportación fue un elemento que permitió ensanchar aún más el superávit comercial y de cuenta corriente. Estos precios permitieron incrementar en forma significativa el nivel de reservas internacionales, dotando al BCRA de margen de maniobra para atender situaciones de estrés cambiario o financiero (Abeles, 2009).

Los canales de transmisión de la crisis a los países en desarrollo señalados por los analistas eran tres: la disminución de las remesas desde los países centrales, la caída de los flujos de capital y el menor dinamismo de las exportaciones. En el caso de Argentina, se transmitió a la economía de manera más marcada a través del comercio exterior por la caída de las exportaciones y del turismo, dinámicas presentes en los años de crecimiento que la precedieron. Por su parte, los elevados precios de los *commodities* agropecuarios se redujeron notablemente en el segundo semestre de 2008, y se estabilizaron luego en valores más bajos, pero todavía elevados respecto de los niveles históricos (Abeles *et al.*, 2009; Frenkel, 2009). Las remesas no constituyen un componente importante dentro del ingreso de capitales externos mientras que, si bien la entrada de capitales ha sido una fuente de financiamiento importante de la economía en otras décadas, no lo era en los años previos a la crisis, de modo que la retracción no fue tan significativa como en otros países.

En el modelo prevaleciente previo a la crisis (período 2003-2008), el impacto del comercio exterior en el empleo se explicaba fundamentalmente por dos canales. El primero operaba de forma directa por medio de la protección del tipo de cambio a actividades vinculadas con la sustitución de importaciones (Maurizio *et al.*, 2008). El segundo, a través del incremento de la demanda agregada vía exportaciones. Estos mecanismos operaron de forma indirecta dando sustentabilidad al crecimiento económico al garantizar el superávit de la balanza comercial.

A la vez, el vínculo entre las exportaciones y el mercado de trabajo está determinado, por un lado, por el perfil de especialización de la economía y, por otro, por el nivel de internacionalización de las empresas

1. Incrementos de suma fija fomentados desde el Gobierno nacional al inicio del período, reactivación posterior de las paritarias, fortalecimiento de los sindicatos y de las instituciones del mercado de trabajo (salario mínimo, desflexibilización laboral, etc.).

locales. En los períodos en que los mercados domésticos son más volátiles que los internacionales, la posibilidad de diversificar ventas exportando permite a las firmas acotar los efectos negativos de las recesiones domésticas. En el período 1998-2008, las empresas exportadoras han actuado como estabilizadoras de la demanda de empleo. Sin embargo, a partir de 2008 la situación internacional ha cambiado. El proceso de crisis internacional repercute en el empleo de las firmas y ramas exportadoras. Desde esta perspectiva, la apertura económica en períodos de turbulencias externas podría representar una amenaza a la estabilidad del empleo, especialmente en el sector industrial.

El objetivo de este capítulo es evaluar el impacto de la crisis internacional en el mercado de trabajo argentino. Para ello se estructura en tres partes, en la primera se despliegan los principales conceptos que enmarcan la discusión sobre el perfil de inserción internacional y la creación de empleo. En la segunda se analiza la dinámica del comercio exterior, tanto de bienes como de servicios, durante el período de la crisis, identificando cuáles han sido los sectores más vulnerables y qué vínculos comerciales presentaron. Luego, en la tercera parte, se focaliza la mirada sobre cómo esta dinámica afectó el empleo privado registrado y, especialmente, sobre cuál ha sido el comportamiento en términos de creación de empleo de las empresas exportadoras industriales ante la caída de las ventas externas. Para ello, se recurre a la estadística descriptiva y luego a un modelo econométrico que permite identificar los cambios en la demanda de empleo de las empresas exportadoras, aislando los efectos de otras variables. Finalmente, se presentan las conclusiones.

◆ 1. MARCO CONCEPTUAL

Una cuestión ampliamente discutida, desde el enfoque estructural, es la relevancia que tiene la apertura comercial sobre el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad, habiéndose alcanzado cierto consenso respecto de que tal apertura depende de los patrones de especialización comercial de los países. En este sentido, la evidencia empírica internacional muestra que el sector primario no es una importante fuente de generación de nuevos empleos mientras que el sector manufacturero tiende a generarlos primero en forma dinámica, para luego estabilizarse y, por último, descender a medida que aumenta el ingreso por habitante de los países (Ocampo, 2003). La evidencia también muestra que los países exportadores de materias primas y de servicios (turismo y financieros) tienden a presentar mayores grados de desindustrialización, independientemente del grado de desarrollo que hayan alcanzado² (Palma, 2002). Tal sería el caso de los países que exportan recursos naturales con elevado precio internacional, como el petróleo y el cobre, donde no solo es limitado el aporte de empleo directo asociado con esas exportacio-

2. Lo que se manifiesta en una relación entre el empleo industrial y el ingreso por habitante menor al correspondiente a los exportadores de manufacturas y en forma independiente del grado de desarrollo.

nes, sino que también, en ausencia de políticas, se estarían limitando las posibilidades de generación de empleo en las actividades industriales, debido a la sobrevaluación de la moneda local, como resultante de las exportaciones primarias (Shaban, Assaad, Al-Qudsi, 1995; OIT, 1998; Palma, 2002).

En las últimas décadas, el sector industrial de América latina y el Caribe ha logrado mayor participación en los mercados mundiales y en la atracción de inversión extranjera, pero los encadenamientos productivos de estas actividades han sido débiles; asimismo, la utilización de bienes intermedios y de capital importado ha dado origen a la desarticulación de las cadenas productivas y de un sistema de innovación inexistente y ha limitado la participación en las exportaciones con alto contenido tecnológico (Ocampo, 2003). Estos cambios en la configuración, en el interior de los sectores industriales, se reflejan en la cantidad y en la calidad del empleo creado. En las economías especializadas en actividades de ensamble, como la de México y de algunos países de América Central y el Caribe, las exportaciones industriales intensivas en trabajo, con bajo contenido tecnológico y baja productividad laboral, muestran un elevado impacto directo sobre el empleo, pero generando puestos con bajos requerimientos de calificaciones y bajos salarios (Altenburg, Qualmann, Weller, 2001).

En Argentina, se han desarrollado estudios³ que muestran que es baja la generación de empleo directo atribuible a las exportaciones industriales, debido a que el patrón de especialización comercial del país se encuentra concentrado en algunas actividades productoras de bienes agroindustriales (principalmente derivados de los complejos oleaginoso y ganadero). Cuestiones como la acotada generación de valor agregado, la baja intensidad de uso del factor trabajo y los limitados encadenamientos de estas actividades explican el tipo de impacto sobre el empleo que genera esta estructura comercial (Rivas *et al.*, 2007; Carrera *et al.*, 1998; Ernst, 2005).

Los estudios indican que en el nuevo modelo el peso de las ramas industriales exportadoras en la creación de empleo fue bajo. Durante el período 2003-2007 las ramas industriales exportadoras crearon aproximadamente el 24% del total del empleo industrial (Rivas, 2009). Paralelamente, la mayor parte del crecimiento del empleo de las exportadoras es explicado por el complejo automotriz (45%), por las firmas que elaboran productos intensivos en otros recursos naturales (25%) y por las empresas que elaboran productos intensivos en ingeniería (17%), mientras solo una proporción menor surge de las productoras de alimentos y de las que elaboran productos intensivos en mano obra.

Esto pone de relieve que, en el nuevo régimen macroeconómico, la estructura de especialización comercial externa de la industria argentina está orientada hacia sectores de menor intensidad relativa del uso del

3. Ciertos trabajos estiman el impacto directo e indirecto que las exportaciones tienen sobre el empleo aplicando la matriz de insumo producto (Svarzman y Rozemberg, 1998). En esta misma línea, la estimación de funciones de producción también permite estimar la generación de empleo atribuible a las exportaciones (Arceo, Monsalvo y Wainer, 2007). Otra línea de estudios analiza la evolución del empleo declarado por las firmas exportadoras (Rivas y Yoguel, 2008). Otros autores focalizan el análisis en las evidencias empíricas mediante modelos de vectores autorregresivos (VAR) (Carrera *et al.*, 1998).

factor trabajo, por lo que el dinamismo exportador de estos sectores se vincula de manera limitada con la creación de empleo directo. En particular, luego de la devaluación, el crecimiento del empleo estuvo vinculado más a la dinámica del mercado interno y a aquellas ramas donde la protección cambiaria alentó el dinamismo de esos sectores. Lo que demuestra, por un lado, las limitaciones que presentan las ramas de mayor capacidad exportable como motor del dinamismo de la creación de empleo pero, a la vez, establece un límite a la transmisión de la crisis externa hacia el mercado de trabajo.

Aun así, un aspecto no menos importante del impacto de las firmas exportadoras sobre el mercado de trabajo es su incidencia sobre los niveles de calidad del mismo. En este sentido, dos dimensiones nos permiten calificar su aporte de calidad. La primera es el grado de estabilidad del empleo frente a las fluctuaciones del ciclo económico local. La segunda es el nivel de remuneraciones que se pagan respecto a puestos similares del mercado interno.

Las fluctuaciones de los ciclos económicos son un aspecto central para explicar la dinámica del empleo, ya que esta constituye un reflejo de la demanda de bienes. En principio, para muchos autores, la exposición al comercio exterior es un canal por el cual se transmite al mercado local la volatilidad de los mercados externos. Sin embargo, el estudio empírico ya mencionado (Castillo *et al.*, 2009) muestra que la internacionalización de las firmas ha jugado, en los años de fuerte crecimiento del mercado mundial (1998-2008), un papel estabilizador del empleo frente a las fluctuaciones del ciclo interno: en la etapa recesiva del ciclo local despiden menos personal que las firmas no exportadoras, aunque crean relativamente menos puestos frente al crecimiento del mercado interno. No obstante, su comportamiento frente a los cambios en las condiciones de los mercados internacionales no ha sido evaluado recientemente, por lo que el nuevo entorno provocado por la crisis internacional abre un interrogante sobre tal respuesta, en términos de creación de empleo por parte de las empresas exportadoras.

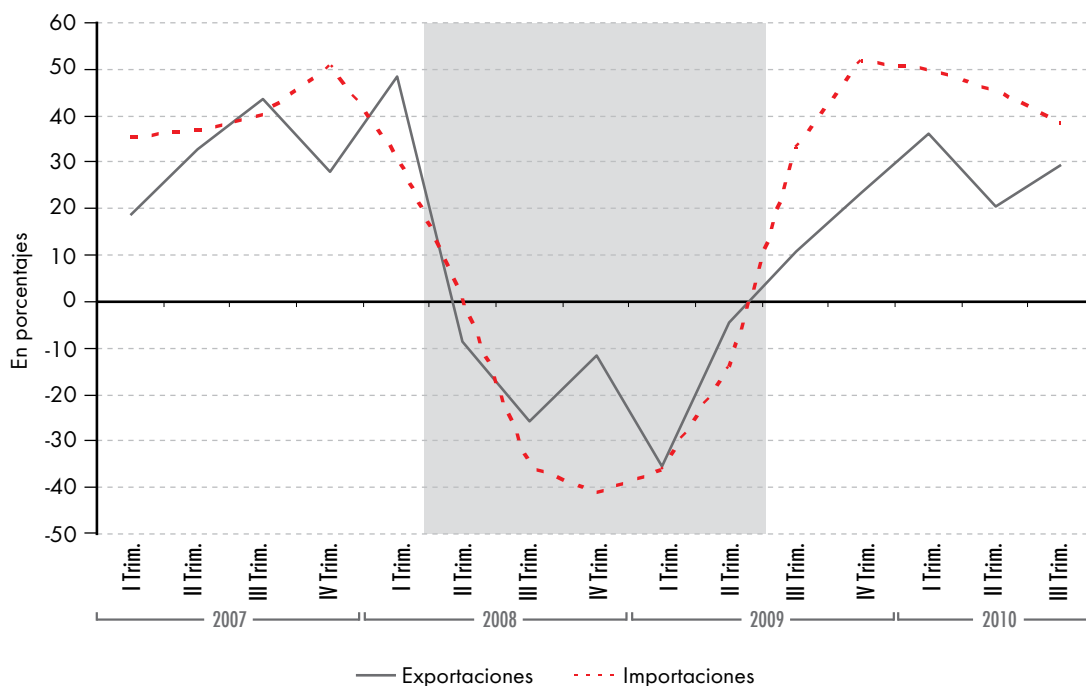
◆ 2. EL INTERCAMBIO COMERCIAL DURANTE LA CRISIS

Durante la segunda mitad del año 2007 el comercio mundial comenzaba a dar síntomas de deterioro, aunque la evolución ascendente de los precios internacionales permitía que la desaceleración de las cantidades comercializadas pasara inadvertida. Desde mediados de 2008 la profundización de la crisis financiera en los países desarrollados, a la vez principales centros de consumo, condujo a una caída de las importaciones desde esos orígenes. De acuerdo con Porta, Bugna y Moldovan (2009), esto se tradujo rápidamente en una menor demanda de todos los países de la cadena de suministro y así el canal comercial se transformó en el principal factor de propagación de la crisis.

A la caída de la demanda de bienes y servicios, se sumaron las incidencias negativas que ocasionó la crisis financiera en el mercado de crédito y que afectaron aún más las transacciones comerciales internacionales. Este fenómeno se vio agravado por las características que ha venido adquiriendo la producción global. En este sentido, los autores mencionados aportan argumentos que contribuyen a explicar la forma como el intercambio comercial actuó como propagador y amplificador del *shock* inicial. En un contexto en el que la economía global atraviesa un proceso de fragmentación de la producción, con una cada vez mayor interdependencia productiva entre países, la problemática del financiamiento afectó a todas las transacciones pero en particular a las realizadas entre eslabones de las cadenas globales de valor. El protagonismo cada vez mayor que ellas adquieren en la producción mundial contribuye a explicar la gravedad de la contracción y la sincronización de la caída, fenómeno que se puso de manifiesto a fines de 2008 con el derrumbe del intercambio comercio global.

En sintonía con la evolución del comercio en el nivel global, el impacto de la crisis en los flujos de intercambio comercial argentino se expresó desde el cuarto trimestre de 2008, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Las primeras tuvieron una contracción anual de 9,5% y las segundas una fuerte desaceleración que las llevó de crecer a tasas muy elevadas -en torno del 40% anual- a una tasa prácticamente nula, para caer en los trimestres siguientes. La contracción del intercambio comercial, que luego se profundizó, se extendería hasta finales de 2009, para comenzar a recuperarse en 2010.

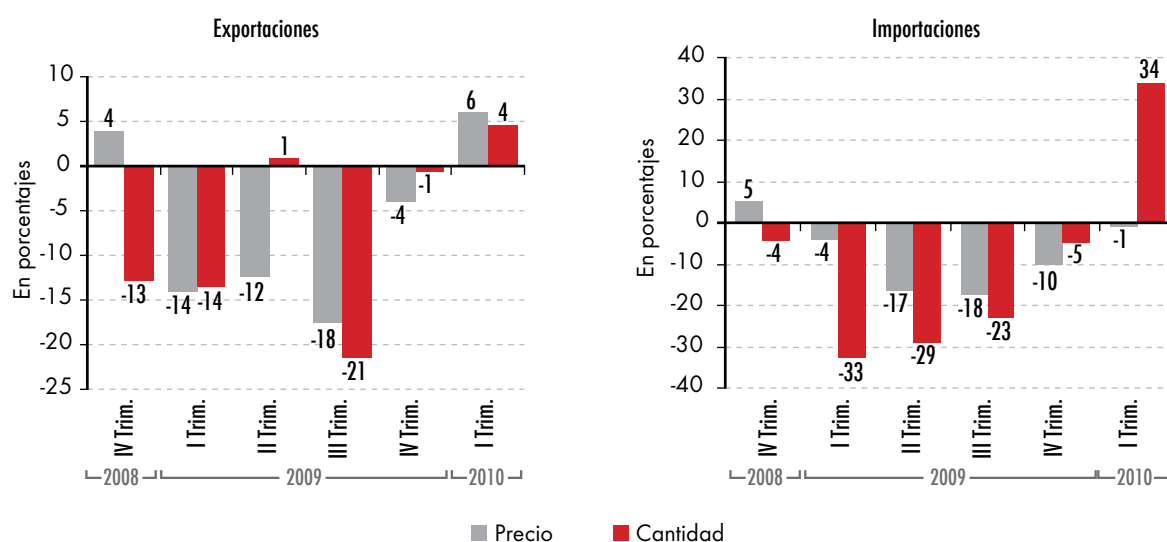
GRÁFICO 1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, VARIACIÓN % ANUAL (I TRIMESTRE DE 2007 - III TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: INDEC.

Al analizar la composición de la caída del intercambio comercial argentino al inicio de la crisis, se observa que en el cuarto trimestre de 2008 los precios del intercambio todavía verificaban incrementos anuales. En cambio, las cantidades comercializadas se veían afectadas, en especial las exportadas. Mientras tanto, la caída inicial de las importaciones argentinas fue leve y se profundizó solo en el primer trimestre de 2009. Esta caída tardía de las compras al exterior parece estar vinculada con el fuerte dinamismo que evidenciaba la economía argentina hasta el desencadenamiento de la crisis, con un mercado interno que traccionaba intensamente la demanda y la producción. Por ello, parece razonable que las exportaciones se hayan visto inicialmente más golpeadas que las importaciones.

GRÁFICOS 2. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, PRECIOS Y CANTIDADES; VARIACIÓN % ANUAL (IV TRIMESTRE DE 2008 - I TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: INDEC.

La composición de la caída de las ventas al exterior estuvo estrechamente asociada con el perfil de inserción argentina en el comercio internacional. Considerando el período en el que la crisis se expresó con mayor crudeza, desde el cuarto trimestre de 2008 y hasta el tercer trimestre de 2009, puede observarse la elevada incidencia de los productos primarios en el descenso de las exportaciones argentinas, lo que explicó prácticamente la mitad de la caída. En cambio, la caída de las importaciones estuvo protagonizada por el menor ingreso de productos industriales, especialmente de aquellos asociados a la producción.

Respecto de las ventas al exterior, cabe mencionar que, junto con la crisis global, la producción local de productos agropecuarios y sus derivados se vio seriamente golpeada por la grave sequía que afectó a casi todas las regiones del país. De tal modo que la caída de las exportaciones de productos primarios tuvo entre sus factores explicativos no solo la menor demanda externa sino también la menor oferta local. Las manufacturas de origen agropecuario (MOA), las manufacturas de origen industrial (MOI) y los combustibles y la energía hicieron aportes de menor orden (20%, 17% y 15%, respectivamente) a la caída de las exportaciones.

Como se ha mencionado, las importaciones mostraron un descenso anual a partir del primer trimestre de 2009. Este se profundizó en los trimestres siguientes de forma homogénea entre los distintos grupos de bienes. Las compras de bienes de capital, piezas y accesorios, bienes intermedios y combustibles tuvieron caídas que rondaron el 30% anual en el período de mayor impacto de la crisis. La excepción estuvo dada por la compra de bienes de consumo –incluso vehículos automotores– que, en línea con el débil impacto que tuvo la crisis sobre el consumo interno, cayó en forma menos significativa (-14%). Así, las importaciones asociadas con la producción –bienes de capital, sus piezas y accesorios, y bienes intermedios– explicaron más del 78% de la caída de las importaciones del período. En general, las caídas respondieron a menores cantidades comercializadas, junto con un comportamiento de los precios que atenuó ese descenso.

2.1. LA DINÁMICA DE LAS EXPORTACIONES

Al analizar la estructura sectorial de la caída de las exportaciones entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2009 se evidencia que el 80% del descenso se explica por menores ventas de productos agropecuarios, derivados del petróleo y el carbón, y de los alimentos y bebidas. Entre las ramas industriales, las que tuvieron mayor incidencia en el descenso de las ventas al exterior fueron, además de las de productos refinados de petróleo y alimentos y bebidas, las de vehículos automotores y otros equipos de transporte, productos químicos y productos de cuero y calzado.

El impacto sobre ese grupo de productos, de gran incidencia en las ventas totales, se vinculó con el desenvolvimiento de la crisis sobre los principales socios comerciales, con la estructura de bienes que estos demandan y, en el caso particular de los productos de origen agropecuario, con las restricciones de la oferta. Mientras China se constituye como el principal demandante de productos agropecuarios, la Unión Europea es la mayor compradora de alimentos. En el primer caso, si bien la crisis no tuvo una incidencia tan significativa como en otras regiones, la desaceleración de la demanda se sumó a la falta de stock exportable debido a la sequía. Pero en el segundo caso, el impacto de la crisis sobre las economías europeas fue determinante. Los menores envíos a ambos destinos, focalizados en esos grupos de productos, explicaron prácticamente el 40% de la reducción de las ventas al exterior en el período estudiado. En segundo orden, los productos derivados del petróleo y el carbón también explicaron buena parte de la caída de las ventas al exterior. En este caso, los menores envíos de esos bienes a países del MERCOSUR determinaron la mayor parte de esa contracción. De todos modos, esta se debió más a la caída de los precios que a la disminución de las cantidades enviadas al exterior.

La incidencia del intercambio con los países del NAFTA en la caída de las ventas al exterior (10%), durante la crisis, estuvo acotada al tamaño de su participación en las exportaciones argentinas. Más de la mitad de la caída hacia esos destinos fue explicada a partir de las menores ventas de productos derivados de petróleo y carbón y, particularmente, como ya fue mencionado, debido a la evolución de sus precios. Llamativamente, durante el período analizado, no se observa una caída en las cantidades totales exportadas al NAFTA, primando la incidencia negativa de los precios de los bienes vendidos.

**TABLA 1. VARIACIÓN ANUAL DE EXPORTACIONES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(EN MILLONES DE DÓLARES)**

Rama - Destino	Variación anual					
	IV 2008 - III 2009			IV 2009 - III 2010		
	USD Millones	Var. %	Aporte Var.	USD Millones	%	Aporte Var.
Total	-15.243	-21,3%	100,0%	8.613	15,3%	100,0%
UE	-3.096	-23,0%	20,3%	310	3,0%	3,6%
China	-2.884	-40,7%	18,9%	1.324	31,5%	15,4%
Mercosur	-2.846	-17,6%	18,7%	3.204	24,0%	37,2%
Resto ALADI	-1.245	-11,7%	8,2%	1.022	10,8%	11,9%
NAFTA	-1.573	-22,0%	10,3%	118	2,1%	1,4%
Productos de la agricultura, ganadería, caza	-6.979	-47,6%	45,8%	3.972	51,6%	46,1%
China	-2.406	-57,8%	<u>15,8%</u>	2.227	127,0%	<u>25,9%</u>
UE	-1.246	-52,2%	<u>8,2%</u>	10	135,0%	0,1%
Mercosur	-641	-33,7%	4,2%	303	24,0%	3,5%
Productos derivados del petróleo y del carbón	-2.688	-54,3%	17,6%	350	15,5%	4,1%
Mercosur	-1.067	-48,2%	<u>7,0%</u>	353	30,7%	4,1%
NAFTA	-861	-62,4%	<u>5,7%</u>	19	3,6%	0,2%
Resto ALADI	-469	-53,4%	3,1%	133	32,5%	1,5%
Productos alimenticios y bebidas	-2.541	-11,0%	16,7%	36	0,2%	0,4%
UE	-1.381	-17,6%	<u>9,1%</u>	-313	-4,8%	-3,6%
China	-358	-18,1%	2,3%	676	-58,3%	<u>7,8%</u>
Resto ALADI	-317	-11,5%	2,1%	111	4,5%	1,3%
Vehíc. automotores, remolques y semirremolques	-1.323	-19,7%	8,7%	2.337	43,2%	27,1%
Mercosur	-293	-6,5%	1,9%	2.096	49,4%	<u>24,3%</u>
Resto ALADI	-461	-40,2%	<u>3,0%</u>	128	18,6%	1,5%
UE	-353	-57,5%	2,3%	94	36,0%	1,1%
NAFTA	-195	-29,5%	1,3%	25	5,3%	0,3%
Sustancias y productos químicos	-458	-8,1%	3,0%	373	7,2%	4,3%
NAFTA	-477	-41,7%	<u>3,1%</u>	-240	-36,0%	-2,8%
Mercosur	-348	-14,6%	2,3%	48	2,3%	0,6%
Resto ALADI	-136	-10,8%	0,9%	112	10,0%	1,3%
Otros tipos de equipos de transporte	-283	-31,2%	1,9%	159	25,4%	1,8%
Mercosur	-151	-57,6%	1,0%	51	25,4%	0,6%
Productos de cuero y calzado de cuero	-378	-35,6%	2,5%	312	45,6%	3,6%
Industrias metálicas básicas	-53	-1,5%	0,3%	682	19,4%	7,9%
Resto	-540	-4,9%	3,5%	392	3,7%	4,5%

Fuente: INDEC.

La disminución de las ventas a los países de Latinoamérica, de manera acorde con el tipo de inserción argentina en la región, fue más diversificada que la observada para otros destinos. La caída de las ventas estuvo distribuida en varios grupos de bienes: los derivados del petróleo y el carbón, los productos agropecuarios y un amplio espectro de bienes industriales (vehículos automotores y otros equipos de transporte, productos químicos, alimentos y bebidas, etc.). Resulta particularmente interesante destacar que la caída de las cantidades vendidas al MERCOSUR fue débil, tal como ocurrió con las ventas al NAFTA, mientras que se verifica una suba de las exportaciones –en cantidades– hacia los países de la ALADI. En este sentido, se observa que las exportaciones de productos químicos, que explicaron una porción no menor de la caída de las ventas al exterior, cuyos principales destinos son los países del MERCOSUR, NAFTA y ALADI, descendieron como consecuencia de una sustantiva caída de los precios, que no pudo ser compensada con el incremento de las cantidades comercializadas (8,5%).

La forma como se manifestó la crisis en las exportaciones argentinas, con principal impacto –en magnitud– en bienes con poco valor agregado y poca intensidad de uso del factor trabajo, tiene implicancias en el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo argentino.

De todos modos, con el objetivo de completar el análisis de las implicancias de la evolución del comercio sobre el empleo, no es menos importante observar la evolución relativa de las exportaciones de otras ramas, aunque sus cifras sean menos relevantes en términos absolutos. Es el caso de las ramas de productos textiles, confecciones, cuero y calzado, madera, productos de metal, aparatos de radio, televisión y comunicaciones o muebles. En casi todos estos casos las exportaciones tuvieron descensos de más del 20% durante la crisis.

2.2. LA DINÁMICA DE LAS IMPORTACIONES

La reducción de las importaciones se concentró principalmente en la menor demanda de productos industriales. Tres sectores industriales dieron cuenta de más del 50% de la contracción. Ellos fueron el de vehículos automotores, el de productos químicos y el de maquinarias. En segundo orden de relevancia sobre el total, se redujeron las compras al exterior de los productos derivados del petróleo y el carbón, de metales básicos y de equipos de radio, televisión y comunicación.

Con la misma lógica que en el caso de las exportaciones, la composición de la caída determinó cuáles fueron los orígenes más afectados, tanto por la desaceleración del consumo interno como por la menor elaboración de bienes con componentes importados destinados a la exportación. En particular, en el intercambio Argentina-Brasil, la fuerte integración productiva del sector automotor implicó un fuerte descenso de las compras argentinas no solo por la menor demanda local sino también por el descenso de la demanda en el mercado brasileño, afectado seriamente por la crisis. La caída de las compras a Brasil, que representó un tercio de la reducción de las compras totales al exterior, se concentró además en metales básicos, productos químicos y maquinarias.

**TABLA 2. VARIACIÓN ANUAL DE LAS IMPORTACIONES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(EN MILLONES DE DÓLARES)**

Rama - Origen	Variación anual					
	IV 2008 - III 2009			IV 2009 - III 2010		
	USD Millones	Var. %	Aporte Var.	USD Millones	%	Aporte Var.
Total	-16.718	-29,1%	100,0%	10.836	26,7%	100,0%
Brasil	-5.643	-31,7%	33,8%	3.985	32,8%	36,8%
Resto AL ADI	-1.754	-32,4%	10,5%	449	12,3%	4,1%
UE	-2.284	-25,2%	13,7%	1.396	19,1%	12,9%
China	-2.040	-28,8%	12,2%	1.677	33,3%	15,5%
NAFTA	-1.913	-21,9%	11,4%	1.086	15,9%	10,0%
Resto	-3.083	-31,9%	18,4%	2.243	23,8%	20,7%
Vehic. autom., remolques y semirremolques	-3.381	-35,1%	20,2%	3.442	55,0%	31,8%
Brasil	-2.069	-33,9%	<u>12,4%</u>	2.234	55,5%	<u>20,6%</u>
UE	-401	-38,2%	2,4%	719	110,6%	6,6%
Sustancias y productos químicos	-3.077	-29,1%	18,4%	2.073	27,6%	19,1%
China	-742	-47,3%	<u>4,4%</u>	117	27,6%	1,1%
NAFTA	-643	-25,7%	<u>3,8%</u>	611	32,8%	<u>5,6%</u>
Brasil	-626	-28,1%	3,7%	476	29,7%	<u>4,4%</u>
Maquinaria exc. la maquinaria eléctrica.	-2.125	-30,5%	12,7%	438	9,0%	4,0%
Asia pacífico	-610	-34,4%	3,6%	205	17,6%	1,9%
Brasil	-587	-40,2%	3,5%	243	27,9%	2,2%
NAFTA	-384	-27,5%	2,3%	-65	-6,5%	-0,6%
Derivados del petróleo y del carbón	-1.582	-50,3%	9,5%	800	51,2%	7,4%
NAFTA	-304	-57,3%	1,8%	209	92,2%	1,9%
ALADI	-293	-51,3%	1,8%	-1	-0,8%	0,0%
UE	-192	-52,2%	1,1%	91	51,7%	0,8%
Metales básicos	-996	-33,1%	6,0%	279	13,9%	2,6%
Brasil	-641	-36,7%	<u>3,8%</u>	75	6,8%	0,7%
Equipos de radio, televisión y comunicación	-935	-26,4%	5,6%	823	31,5%	7,6%
MERCOSUR	-358	-28,5%	2,1%	-33	-3,6%	-0,3%
China	-235	-26,4%	1,4%	595	85,8%	<u>5,5%</u>
NAFTA	-220	-34,9%	1,3%	-10	-2,5%	-0,1%
Productos agropecuarios	-915	-48,3%	5,5%	-435	-44,5%	-4,0%
Maquinaria y aparatos eléctricos	-673	-25,5%	4,0%	476	24,2%	4,4%
Productos de caucho y plástico	-448	-25,8%	2,7%	404	31,3%	3,7%
Minerales metalíferos	-445	-50,6%	2,7%	333	76,7%	3,1%
Otros tipos de equipos de transporte	-307	-16,5%	1,8%	393	25,2%	3,6%
Alimentos y bebidas	-143	-15,4%	0,9%	238	30,4%	2,2%
Petróleo crudo y gas natural	29	8,0%	-0,2%	234	59,6%	2,2%
Resto	-1.418	-16,5%	8,5%	1.086	15,1%	10,0%

Fuente: INDEC

La menor demanda argentina al exterior de maquinarias y productos químicos también afectó las compras a los países del NAFTA y a China. Las compras a este último país también se vieron afectadas debido a la menor demanda argentina de equipos de radio, televisión y comunicación, y de equipos de transporte no automotor. El descenso de las compras de derivados del petróleo y el carbón afectó principalmente la demanda a países del NAFTA, la UE y ALADI.

2.3. LA RECUPERACIÓN

La recuperación comenzó a percibirse a partir del último trimestre de 2009. En ese período, aunque las exportaciones argentinas aún continuaban en descenso, esta baja ya se había moderado y se habían reactivado las ventas hacia algunos destinos. Este fue el caso de las ventas a los países de la región, que reiniciaron un proceso expansivo, liderado por fuertes aumentos en los precios de los bienes exportados, más que por las cantidades, que continuaron evidenciando fluctuaciones. A mediados de 2010, la reactivación de las exportaciones se verificaba prácticamente hacia todos los destinos, con excepción de las ventas a los países del NAFTA, ya que estas, si bien no se habían resentido significativamente durante el período analizado, *a posteriori* evidenciaron caídas pronunciadas.

La recuperación de las exportaciones estuvo liderada por los productos agropecuarios, que explicaron prácticamente la mitad del incremento de las ventas al exterior entre los cuatro trimestres en que se profundizó la crisis y los cuatro trimestres posteriores. Los bajos rendimientos agrícolas de 2008/2009 y la excelente campaña 2009/2010 contribuyeron en este sentido. Las otras ventas que ayudaron a explicar la mayor parte del incremento poscrisis fueron las de vehículos automotores y las de metales básicos, y, en un segundo orden, las de derivados de petróleo y productos químicos.

Las importaciones comenzaron a mostrar una desaceleración de la caída en el último trimestre de 2009, cuando ya se observaban incrementos en las cantidades importadas desde los países del NAFTA y desde China. Esta recuperación terminó de consolidarse durante el primer trimestre de 2010, período en el que las importaciones desde todos los orígenes se elevaron en forma muy significativa. Las compras a países de la región, especialmente a Brasil, por su peso relativo, así como explicaron la mayor parte de la caída de las importaciones durante la crisis también fueron las que hicieron el mayor aporte a la recuperación.

Las importaciones que lideraron la recuperación fueron las de vehículos automotores (con preponderancia de las de origen brasileño) y las de productos químicos (mayormente elaborados en países del NAFTA), lo que en conjunto explicó más de la mitad del incremento poscrisis. En segundo orden de importancia para el incremento total de las compras al exterior, se ubicaron las de equipos de radio, televisión y comunicación –con gran participación de los productos de origen chino– y los derivados de petróleo.

2.4. EL INTERCAMBIO DE SERVICIOS

En línea con la evolución de los flujos de comercio exterior de mercancías, los de comercio exterior de servicios también se resintieron desde el cuarto trimestre de 2008 y evidenciaron una contracción que se extendió durante todo el año 2009. En los tres primeros trimestres de 2009, el intercambio de servicios se contrajo anualmente un 13% (30% en transporte, 13% en viajes y 4% en servicios empresariales, profesionales y técnicos). Este intercambio tuvo trayectorias diversas de acuerdo con el tipo de servicio de que se tratase. La prestación de servicios de transporte, por ejemplo, tuvo una caída menor a la que se verificó en la contratación de servicios por parte de argentinos (-16% frente a -35%). En cambio, los viajes tuvieron un comportamiento distinto, con una contracción de las prestaciones -caída de la demanda externa (-22%) - mayor que las contrataciones por parte de argentinos (-5%). En cuanto al intercambio de servicios empresariales, profesionales y técnicos profesionales, que se caracteriza por mostrar resultados positivos, durante la crisis invirtió el signo reflejando la caída de la demanda desde el exterior.

2.5. EL ROL DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS A LA IMPORTACIÓN

Entre las medidas aplicadas durante el transcurso de la crisis para disminuir los efectos negativos sobre la producción y el empleo local, se profundizó el papel jugado por las licencias no automáticas a la importación. Estas consisten en la obligatoriedad de presentar solicitudes adicionales a las requeridas en las transacciones aduaneras típicas, como condición previa para el ingreso de productos al territorio nacional. El régimen de licencias no automáticas a la importación (LNA) existe en nuestro país desde 1999, pero fue ganando importancia a partir de 2004 con la incorporación de nuevos productos⁴ y, desde 2009, adquirió especial relevancia como política para resguardar la producción interna en el contexto de la crisis. A pesar de la incertidumbre en el plano internacional, el mercado argentino permanecía relativamente estable y aparecía como potencial destino de productos que anteriormente se dirigían hacia otros países. Así, se incorporaron al sistema bienes como autopartes, neumáticos, máquinas y artefactos de cosechar o trillar, entre otros.

Los productos sujetos actualmente al régimen, representaban el 7,3% del universo importador en 2008 y por efecto de las LNA pasaron a representar el 6% en 2009 y el 5,4% en 2010.⁵ Estas cifras dan cuenta de la efectividad del régimen, a pesar de no concentrar un segmento demasiado amplio de las importaciones totales. Durante la crisis, la caída de las importaciones de productos con LNA fue muy superior a la caída de las compras totales al exterior, mientras que durante la recuperación el crecimiento de las importaciones de productos sujetos a LNA estuvo sustantivamente por debajo del resto.

4. Entre 2007 y 2009 se incorporaron 75 productos, entre los que se encontraban artículos del hogar (cocinas, lavarropas), juguetes, calzados, textiles, motocicletas y otras manufacturas diversas.

5. Según estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.

A partir de la efectividad del régimen durante la crisis y durante la poscrisis, este se consolidó como herramienta para frenar importaciones de bienes que se sitúan mayormente hacia el final de la cadena de transformación y que en muchos casos incorporan por este motivo alto valor agregado. Buscando la promoción de la producción de esos bienes en el nivel local, durante la poscrisis el régimen se fue profundizado. A comienzos de 2011, se produjo una ampliación significativa del universo de los productos alcanzados. Se estima que la compra total de los bienes alcanzados habría sido, en 2010, de alrededor de USD 5900 millones de importaciones. Los orígenes de donde provienen mayormente los productos con LNA son Brasil y China, quienes concentran cerca del 60% de las compras externas de productos con LNA.

TABLA 3. IMPORTACIONES CIF (EN MILLONES DE DÓLARES)

Productos	2008	2009	2010	Variable 2009-2010	Variable 2008-2010
Productos con LNA	4.219	2.343	3.054	30%	-28%
Resto	53.204	36.438	53.390	47%	0%
Total	57.423	38.781	56.443	46%	-2%

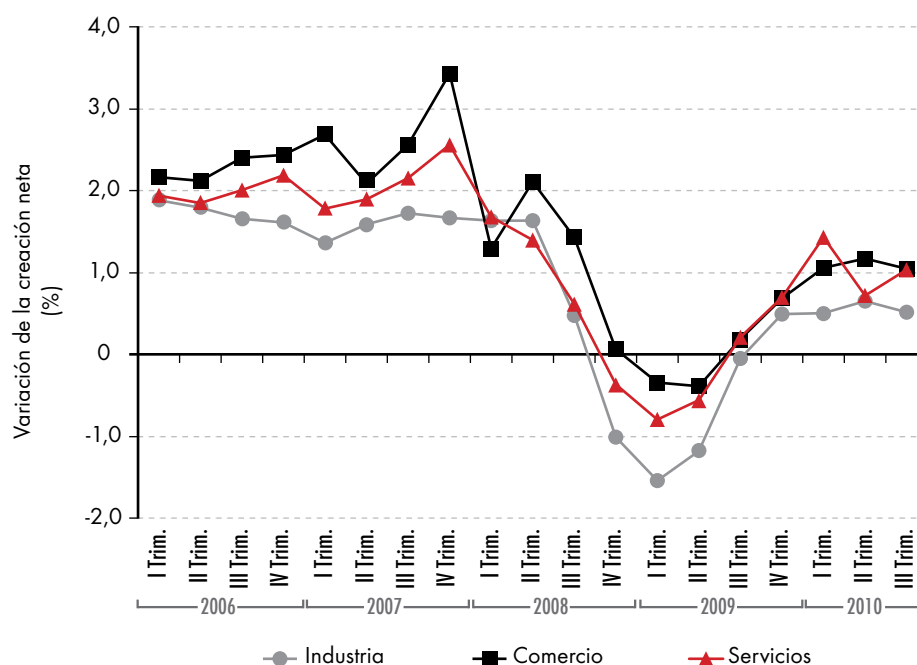
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

3. LA CRISIS INTERNACIONAL Y EL MERCADO DE TRABAJO ARGENTINO

La respuesta del mercado de trabajo a la crisis internacional tuvo diferentes etapas. A partir del cuarto trimestre de 2008, se registra una caída neta en el empleo privado registrado, particularmente en los sectores más afectados por la coyuntura económica, como la construcción y las actividades industriales vinculadas con las exportaciones, como la trama automotriz, la siderurgia y la metalmecánica. Esta pérdida de empleos privados registrados fue compensada, inicialmente, por el crecimiento del empleo público y por otras categorías, como el empleo no registrado y el trabajo por cuenta propia. El efecto amortiguador del crecimiento de otras categorías de empleo llevó a que la crisis no se reflejara en mayores niveles de desempleo de manera inmediata, por lo menos hasta el segundo trimestre de 2009. Es decir que, en una primera etapa, se verificó un deterioro en las condiciones del empleo, pero recién se observó un leve aumento en los niveles de desempleo un semestre después de iniciada la crisis. El empleo asalariado no registrado también sufre los efectos de la crisis, y disminuye, en especial a partir del cuarto trimestre de 2008.

La dinámica del empleo registrado, verificada entre los terceros trimestres de 2008 y 2009, presentó diferencias marcadas en los sectores de comercio y servicios, los que disminuyeron el 1,4% y 1,5%, respectivamente su empleo. Mientras que en la industria la caída del empleo fue del 4,1%. Este sector explicó casi la mitad de la destrucción de los puestos de trabajo entre los terceros trimestres de 2008 y 2009.

GRÁFICO 3. CREACIÓN NETA DE EMPLEO. SERIES SIN ESTACIONALIDAD. INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS (I TRIMESTRE DE 2006 - III TRIMESTRE DE 2010, EN TASAS)



Cambio neto total del empleo: Creación bruta - Destrucción bruta.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

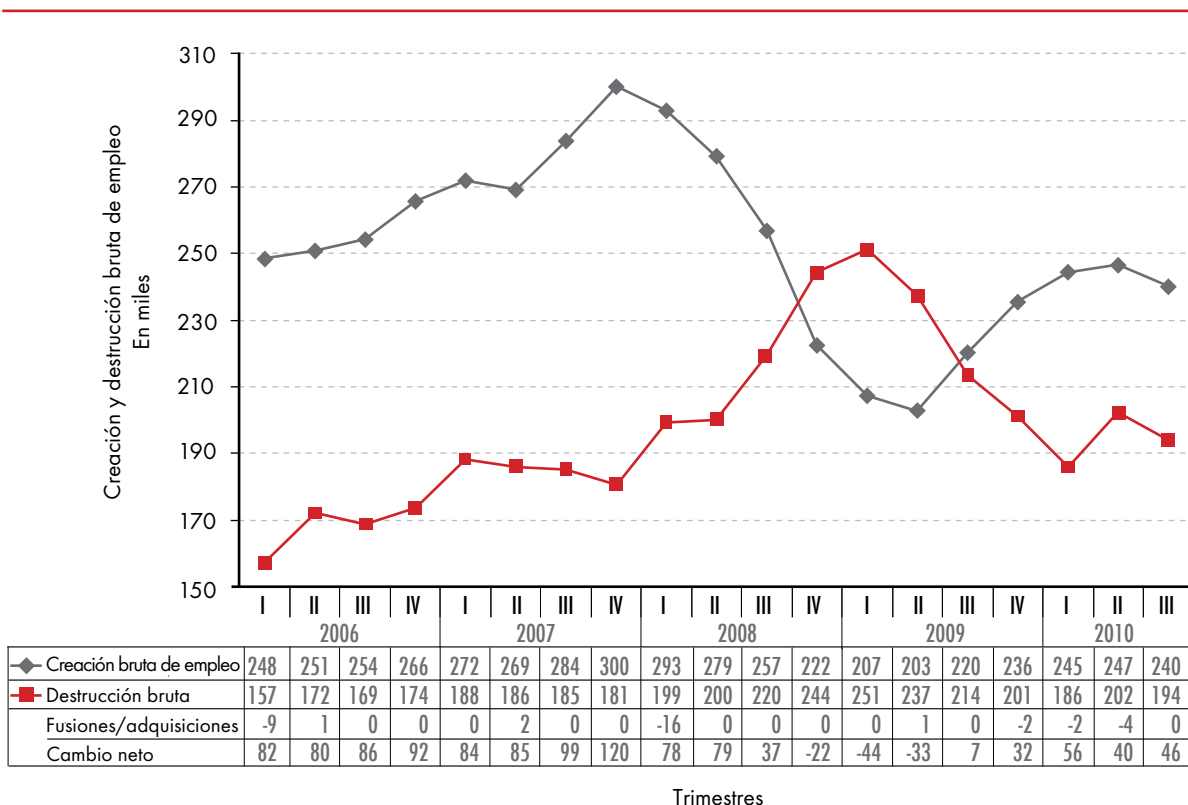
La caída del empleo en la industria se verificó en todas las ramas, con excepción de la alimenticia, y alcanzó una pérdida conjunta de 48 mil puestos de trabajo. Si bien la caída del empleo industrial fue un fenómeno extendido, presentó distintas intensidades. Las ramas con una mayor inserción externa evidenciaron el impacto del cambio en el contexto internacional; entre ellas, el complejo metalmeccánico y el automotriz perdieron 25 mil empleos en conjunto, lo que explica más del 52% de la caída del empleo industrial (véase el Capítulo 9 de esta publicación). Por otra parte, el debilitamiento de la demanda interna afectó la capacidad de creación de empleo de la industria textil y de confecciones, y provocó una caída de más de 7 mil puestos de trabajo.

La caída en el empleo industrial se vincula con dos factores. En primer lugar, con una retracción de la demanda externa a partir de la crisis internacional. En este sentido, las exportaciones de manufacturas de origen industrial habían sido muy dinámicas en los últimos años. En segundo lugar, se vincula con la desaceleración del consumo interno junto con la caída de la construcción -en parte, por el cambio de expectativas a raíz de la crisis global-, que resintió la demanda de una amplia variedad de manufacturas e insumos intermedios producidos por el sector industrial. Por su parte, la caída del empleo del sector automotriz y del sector metalmeccánico se refleja en las grandes empresas industriales (-3,1%). La pérdida de empleos en la industria se extiende a todos los tamaños de empresas pero se observa con mayor intensidad entre las medianas (-5,2%), las pequeñas (-5,1%) y las microempresas (-4,5%), más que entre las grandes (-3,1%).

Al igual que la dinámica del empleo industrial, las actividades de servicios presentaron un comportamiento agregado negativo. Sin embargo, la dinámica contractiva afectó a menos sectores y fue casi completamente explicada por la caída del empleo temporario y de los servicios empresariales, jurídicos y contables, que en conjunto perdieron casi 32 mil puestos de trabajo.⁶ En la rama de comercio fueron las grandes empresas (-4,8%) las que ajustaron más su demanda de empleo, en especial, las cadenas de comercio minoristas.

Este primer análisis otorga un panorama sobre cuáles han sido los principales sectores afectados por la crisis internacional. En la siguiente sección, se desarrollará una evaluación sobre las principales características que presentó la demanda de empleo de las firmas industriales exportadoras y sobre las particularidades de su reacción ante la reciente crisis internacional.

GRÁFICO 4. CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN BRUTA DE EMPLEO. SIN ESTACIONALIDAD. INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS (I TRIMESTRE DE 2006 - III TRIMESTRE DE 2010, EN MILES DE OCUPADOS)



Cambio neto total del empleo: Creación bruta - Destrucción bruta.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

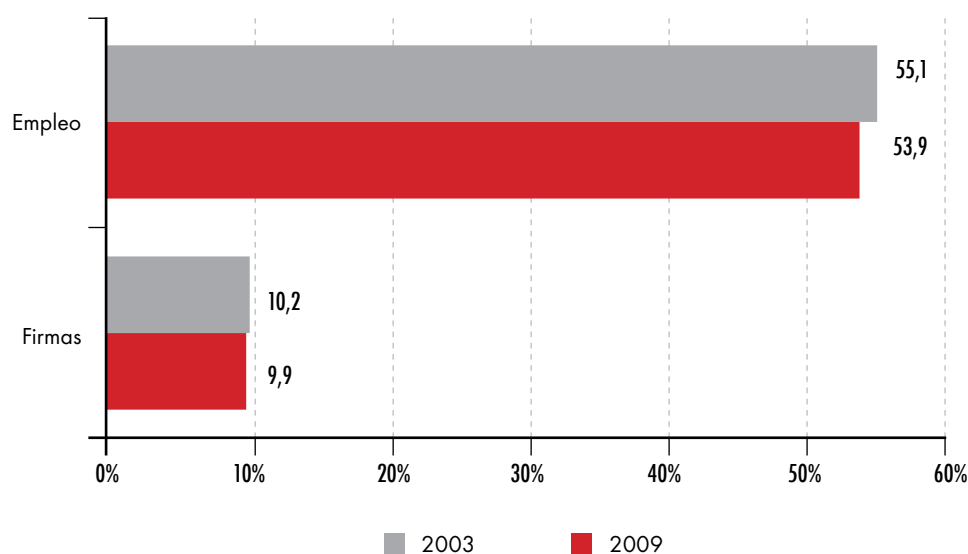
6. El sector financiero mostró una importante retracción de los puestos de trabajo (-13 mil puestos durante el período). Otras ramas aún presentaban una dinámica positiva: los servicios de organizaciones empresariales (3,4%, con 5500 puestos creados) y las actividades de informática, que crecieron poco más del 3,2% y explican la creación de 2400 nuevos empleos.

3.1. EL EMPLEO DE LAS EXPORTADORAS INDUSTRIALES

Entre 2003 y 2009 la cantidad de empresas industriales que participaban en el comercio exterior se incrementó, favorecida por la devaluación de la moneda argentina. En 2003, algo más de 4800 firmas ya exportaban⁷ y, en 2009, se habían incrementado hasta las 6100 firmas. Sin embargo, su peso en la industria es bajo (aproximadamente el 10%) debido al importante incremento de la apertura de nuevas empresas que se produjo durante el período. La mayor parte de las empresas industriales que exportan no concentran su estrategia únicamente en el mercado externo, sino que dividen sus ventas entre el mercado local y otros países. Si bien no hay datos en el nivel de las firmas, se estima que, en promedio, las empresas industriales argentinas exportan el 30% de sus ventas totales. Por otra parte, se denominará domésticas a aquellas que venden su producción solo en el mercado local.

Un rasgo clave de la estructura del comercio exterior argentino lo representa la elevada concentración de los montos comercializados en un reducido número de empresas. Durante el período, y a pesar de la incorporación sostenida de nuevas empresas al comercio exterior, el nivel de concentración de las exportaciones se profundizó. En 1998, el 21% de las empresas más grandes concentraban el 86% de las exportaciones, luego, en el período posdevaluatorio fue aumentando el peso de este grupo de empresas hasta explicar, en 2009, el 93% del total de las exportaciones industriales del país. En este escenario se destaca un subconjunto de 20 firmas muy grandes que, en 1998, daba cuenta del 49% del total de las exportaciones de las firmas industriales y que, en 2009, alcanza a explicar el 60%.

GRÁFICO 5. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTADORAS EN EL EMPLEO Y LAS FIRMAS INDUSTRIALES (IV TRIMESTRE DE 2003 - IV TRIMESTRE DE 2009)



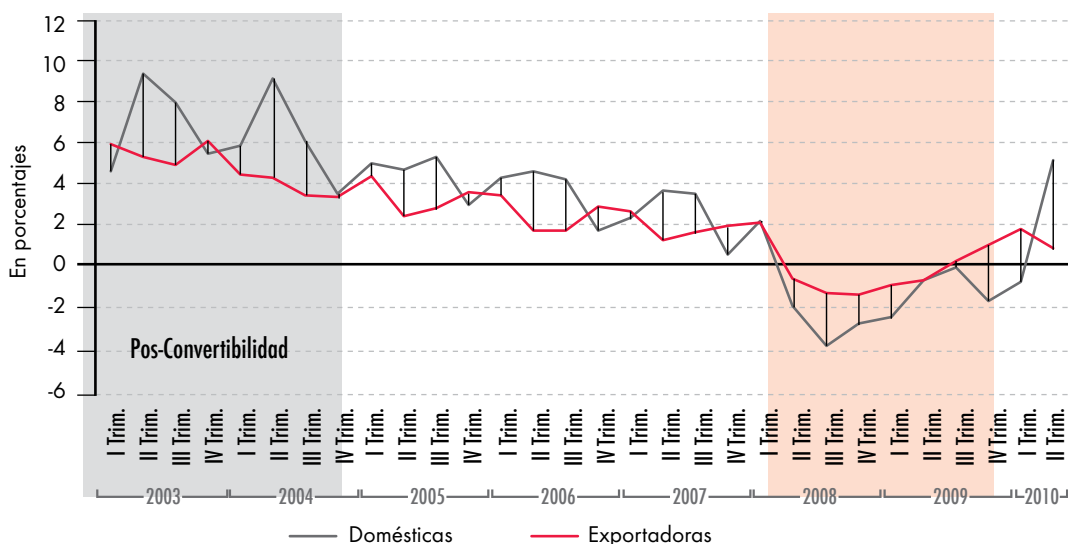
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

7. A lo largo de este capítulo se considera como empresa exportadora industrial a toda aquella que haya exportado bienes por un valor de, al menos, 10.000 dólares durante el año.

En efecto, la dinámica de las grandes empresas exportadoras es decisiva para explicar la *performance* del total de las exportaciones industriales del país. En el período 1998-2008, se verificaron tasas de crecimiento más elevadas en los montos exportados por las firmas grandes (191%) respecto del promedio de los agentes (172%), lo que llevó a acentuar la concentración de las firmas grandes en las ventas externas. Las empresas exportadoras son, en promedio, más grandes que las domésticas, por lo tanto su peso en el empleo industrial es muy significativo. En 2003, concentraban el 55,1% del empleo, pero con el importante crecimiento del empleo de las empresas domésticas, en el 2009 redujeron su peso hasta el 53,9%.

En el Gráfico 6 se puede observar el mencionado efecto estabilizador de las firmas exportadoras en el mercado de trabajo durante el período de crecimiento de la economía internacional y la recesión local (1999-2002), las que redujeron menos su demanda de empleo que las firmas no exportadoras. Asimismo, durante el auge de la recuperación pos-Convertibilidad, estas tuvieron un fuerte dinamismo mostrando una mayor creación neta de empleo que las empresas exportadoras.

GRÁFICO 6. TASA DE EMPLEO NORMALIZADA DE FIRMAS EXPORTADORAS Y NO EXPORTADORAS (I TRIMESTRE DE 2003 - II TRIMESTRE DE 2010)*



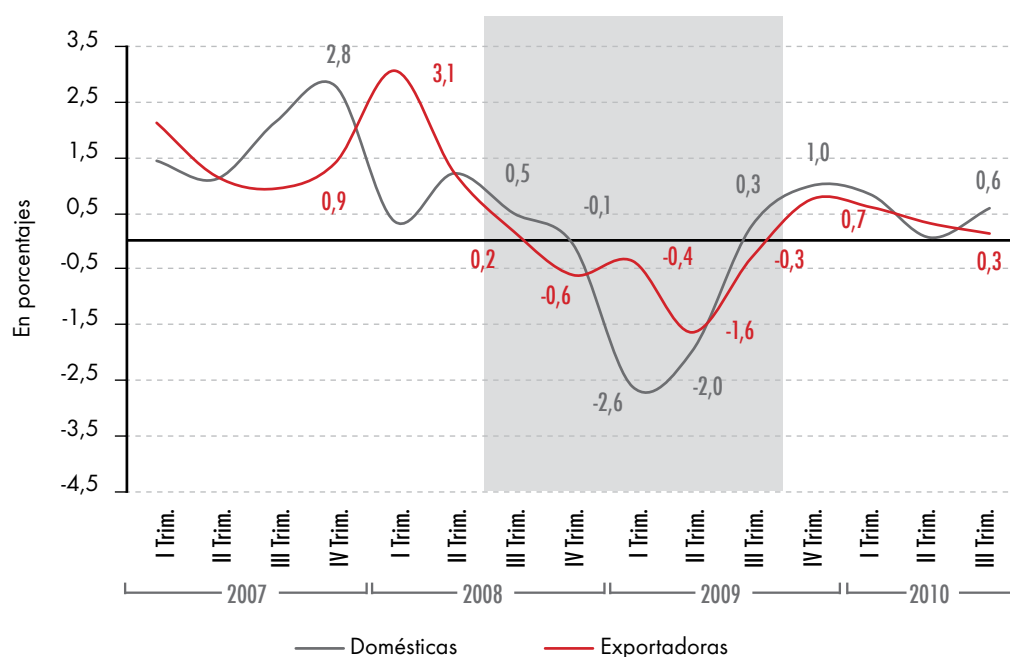
Nota: *Promedio de las tasas calculadas a nivel de cada empresa.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

Es decir que cuando las fluctuaciones del ciclo provienen de caídas de la demanda interna, se perciben diferentes grados de sensibilidad al ciclo económico: si bien ambas trayectorias de empleo acompañan al ciclo económico, en el caso de las firmas no exportadoras las fluctuaciones se ven amplificadas. En cambio, en el caso de contracciones provocadas por la demanda externa, los resultados son diferentes.

La reacción de las firmas ante la crisis mundial tuvo diferente *timing*, las primeras en reaccionar fueron las exportadoras, que retrajeron su empleo (-0,6%) entre el tercero y cuarto trimestre de 2008. Las firmas domésticas, en cambio, recién disminuyen su nivel de empleo (-2,6%) en el primer trimestre de 2009. La recuperación es más rápida entre las empresas domésticas que entre las exportadoras, ya que vuelven a crear empleo (0,3%) durante el tercer trimestre de 2009, mientras que las exportadoras recién recuperaron la creación de empleo en el trimestre siguiente. Además, la crisis tuvo efectos más prolongados entre las empresas exportadoras, dado que mantuvieron por más tiempo la retracción de la demanda de empleo.

**GRÁFICO 7. EMPLEO DE FIRMAS INDUSTRIALES EXPORTADORAS Y DOMÉSTICAS
(VARIACIÓN TRIMESTRAL: I TRIMESTRE DE 2007 - III TRIMESTRE DE 2010) ***



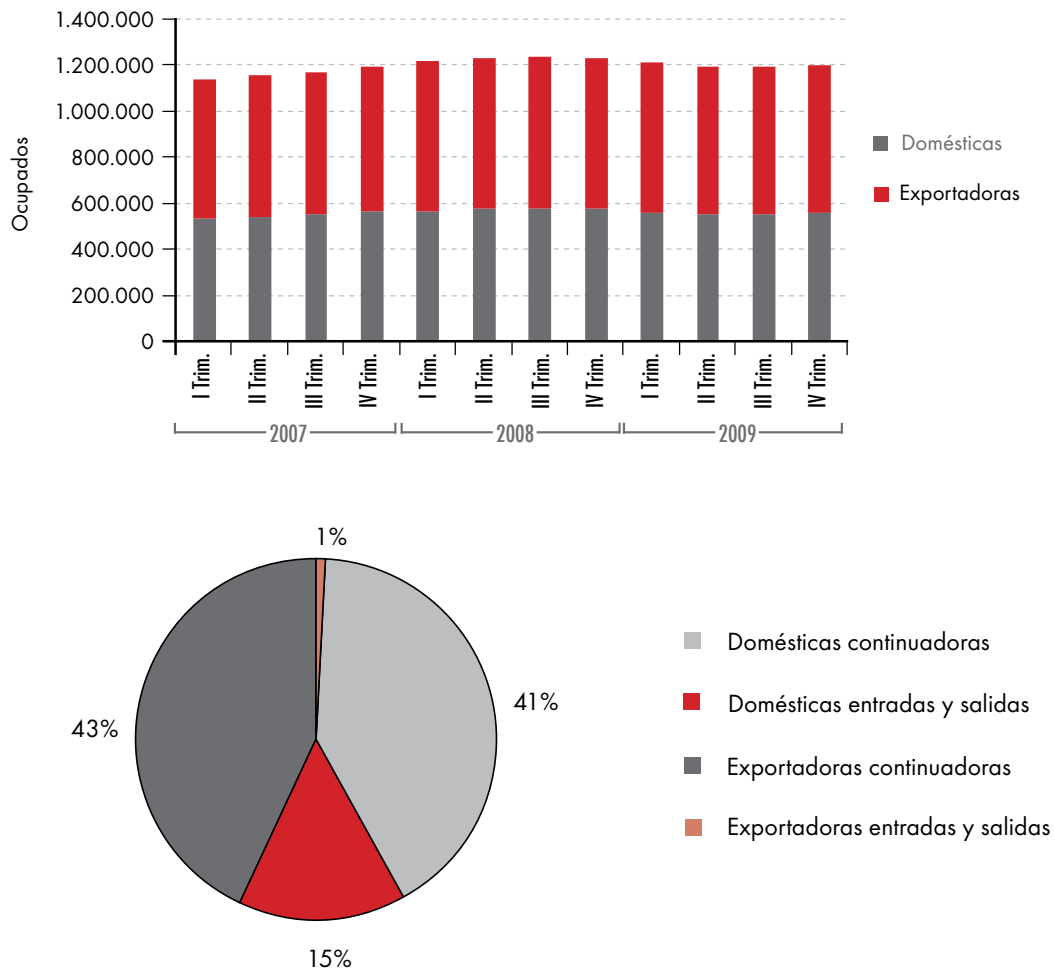
Nota: * Crecimiento del empleo agregado.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

A pesar de concentrar una porción menor del empleo industrial (46,1%), las empresas que no exportan explican la mayor parte (57%) de la caída del empleo industrial (entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009). El restante 43% de la destrucción del empleo es provocado por las firmas exportadoras. Sin embargo, una parte importante de la disminución del empleo de las firmas domésticas corresponde a firmas pequeñas que cesan sus actividades. Esto significa que las pequeñas empresas, que cierran, explican el 15% de la caída del empleo industrial.⁸ Al considerar solo a las empresas continuadoras, el aporte que las exportadoras realizan a la caída del empleo es mayor (51%).

8. En los momentos de ciclo económico estable, las empresas que cierran dan cuenta, en promedio, de aproximadamente el 5% de la destrucción del empleo. En etapas de contracción económica, el peso de las firmas que cierran en la destrucción del empleo se incrementa.

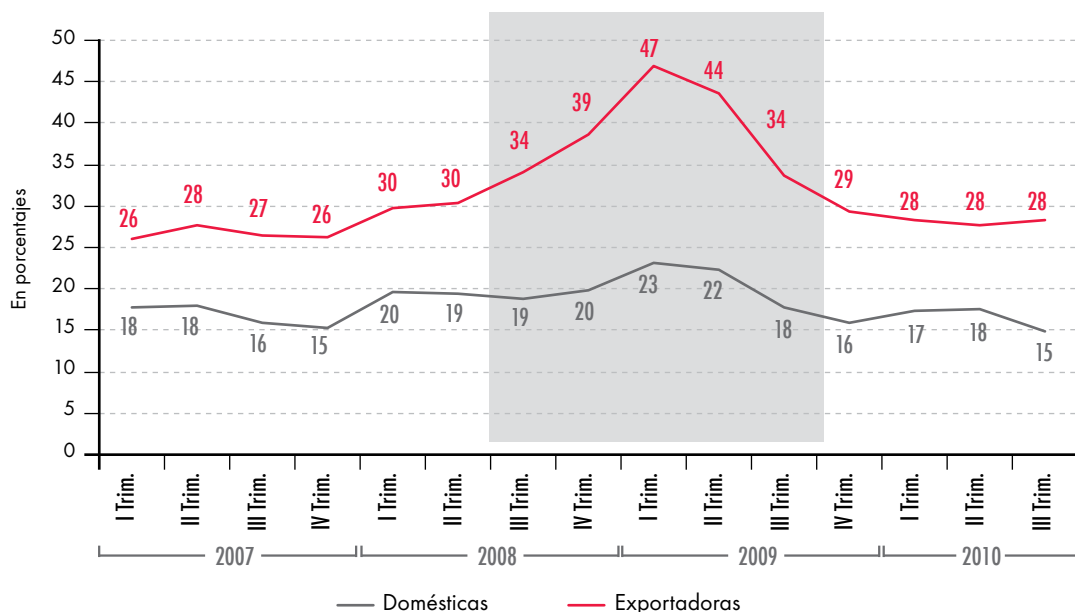
GRÁFICO 8. EMPLEO INDUSTRIAL DE FIRMAS EXPORTADORAS Y DOMÉSTICAS, Y DESCOMPOSICIÓN DE LA DESTRUCCIÓN DE EMPLEO, SEGÚN ESTATUS EXPORTADOR



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

Desde otra perspectiva, se puede observar que la caída del empleo resulta más generalizada entre las firmas exportadoras. La proporción de estas que pierden empleo rondaba el 26% antes de la crisis, mientras que entre las firmas domésticas, era menor (17% en promedio). Es interesante notar que en la medida que se profundiza la crisis, rápidamente aumenta la cantidad de firmas exportadoras que pierden empleo, hasta alcanzar el 34% de las firmas en el tercer trimestre de 2008, mientras que la proporción de empresas domésticas también se incrementa, pero más suavemente, hasta alcanzar el 20% durante el mismo trimestre. En el momento de mayor intensidad de los efectos de la crisis, casi la mitad de las firmas exportadoras (el 47%) destruyeron empleo, mientras que solo el 23% de las empresas domésticas lo hicieron.

GRÁFICO 9. PROPORCIÓN DE EMPRESAS QUE DESTRUYEN EMPLEO, SEGÚN ESTATUS EXPORTADOR (I TRIMESTRE DE 2007 - III TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

El análisis sectorial confirma este análisis. Del total de ramas industriales, 45 de las firmas exportadoras perdieron empleo, mientras que solo en 35 ramas las domésticas ajustaron sus planteles de personal. A la vez, la caída del empleo de las firmas domésticas está más concentrada en menos ramas de actividad: la metalmecánica y las ramas de bebidas y de autopartes explican el 54% de la caída del empleo.

GRÁFICOS 10. CAÍDA DEL EMPLEO POR PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTATUS EXPORTADOR (III TRIMESTRE DE 2008 - III TRIMESTRE DE 2009)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

Si bien la caída de las exportaciones no fue un factor determinante para que las empresas exportadoras destruyan empleo, en algunos sectores de actividad, la contracción del empleo estuvo directamente relacionada con una menor *performance* de las ventas al exterior. Un ejemplo de ello fue la contracción de las exportaciones de autopartes, que estuvo asociada con una importante pérdida de puestos de trabajo entre las firmas exportadoras. Un fenómeno similar, aunque de menor magnitud, se registró en la rama de automotores. En ramas de aparatos de uso doméstico y en la de confecciones también se observan importantes caídas, tanto en las exportaciones como en el empleo.

Por otra parte, entre las actividades que sufrieron caídas en las exportaciones y en el empleo superiores al promedio de las ramas, se registra mayor presencia de aquellas particularmente sensibles en términos de sus costos laborales.⁹ Entre estas, se encuentran las de productos textiles, confecciones, aparatos de radio, televisión y comunicaciones, y muebles, entre otras.

3.2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA DEMANDA DE EMPLEO

La descripción anterior constituye una primera aproximación que muestra disparidades en los comportamientos en el empleo, según las firmas sean exportadoras o no exportadoras. No obstante, al momento de analizar la dinámica del empleo es preciso considerar que la inserción externa es un factor secundario en la explicación de la dinámica del empleo, ya que los determinantes tradicionales son la dinámica económica sectorial y regional, el tamaño y la antigüedad de las empresas y las características específicas de los empresarios, entre otros.

Asimismo, existe consenso respecto de que los efectos que la internacionalización tendrá sobre el desempeño de las firmas en general y sobre el empleo, en particular, dependen del nivel de exportaciones y de la intensidad de uso del factor trabajo de las empresas. Por este motivo, el análisis de la vinculación entre la dinámica del empleo y las exportaciones debe tomar en consideración todas esas dimensiones.

Una forma de capturar la heterogeneidad de los agentes, tanto observable como no observable, es aplicar modelos econométricos de datos de panel (que combinan dimensiones temporales y estructurales de la información). El uso de estos modelos es muy frecuente en los estudios de naturaleza microeconómica, pues su aplicación permite analizar dos aspectos de suma importancia: i) los efectos individuales específicos (es decir, la capacidad empresarial, la eficiencia operativa y la capitalización de la experiencia, entre otros) y ii) los efectos temporales (por ejemplo, las fluctuaciones macroeconómicas).

Por lo tanto, para evaluar el impacto de la crisis internacional sobre la demanda de empleo de las firmas, según su estatus exportador, controlando las características particulares de cada grupo, se recurrió a un modelo econométrico de datos de panel. Este modelo ha permitido analizar el comportamiento de la de-

9. Véase Amar, Pastrana y Villafañe, 2011.

manda de empleo de las firmas en períodos largos de tiempo; en el estudio antes mencionado se evaluó la etapa 1998-2006 (Castillo *et al.*, 2009). Dado que la crisis tuvo una duración estimada de cinco trimestres, para estimar los efectos de corto plazo de la crisis fue necesario adaptar el modelo a un análisis trimestral de la evolución del empleo, para el período 2007-2010.

Si bien el objetivo es evaluar cómo afecta el ciclo económico, en este caso traccionado por la caída de la demanda externa, a la dinámica de empleo de las firmas exportadoras en comparación con las domésticas, se debe marcar que estos no constituyen los únicos factores que inciden sobre el empleo de las empresas. Por ello, se incorpora al análisis, como control en un “modelo de panel con efectos aleatorios”, al conjunto de variables típicas de la literatura de mercado de trabajo que, en el nivel de las firmas, explica la dinámica del empleo.¹⁰

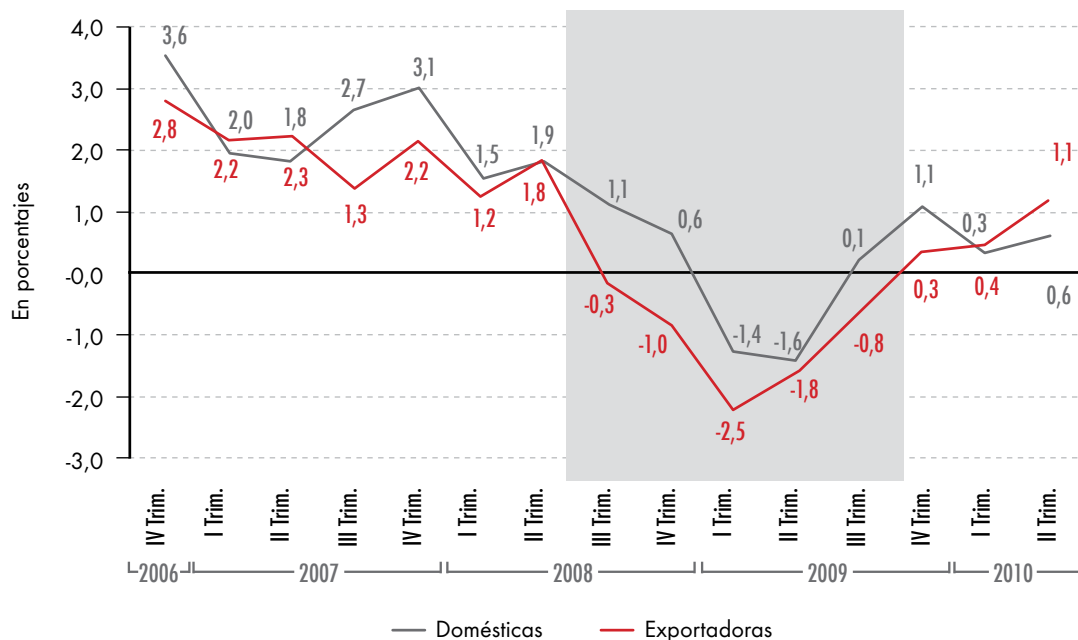
El resultado de la estimación muestra, en primer lugar, que el modelo explica en forma global la creación o destrucción de empleo en el período estudiado. En segundo lugar, muestra que la participación de las firmas en el comercio exterior resulta una variable significativa en forma individual.¹¹ Esto significa que una vez controlado el resto de las variables relevantes para explicar la dinámica del empleo, se observa que las firmas exportadoras tienen, durante la crisis, una menor tasa de creación de empleo que las domésticas.

Los resultados del modelo son claros en exponer que las empresas exportadoras, aislando los efectos asociados con su tamaño, la rama de actividad a la que pertenecen y la antigüedad, han presentado una mayor sensibilidad ante la crisis internacional, lo que se expresa en la caída de la tasa de creación de empleo. Es así cómo, ante los primeros signos de retracción de la demanda mundial, las empresas exportadoras disminuyeron su demanda de empleo de forma más intensa que lo ocurrido con las firmas no exportadoras. A la vez, la retracción de su demanda de empleo duró más tiempo que la de las empresas domésticas. Esto significa que, en la toma de decisión de estas empresas, la dinámica del mercado externo juega un papel importante y es considerada a la hora de planear los niveles de empleo de corto plazo.

Las variables de control “observables” resultaron significativas y mostraron los signos esperados. Las variables *dummies* de los trimestres que simulan el efecto del ciclo tienen relevancia en términos económicos y son estadísticamente significativas. La antigüedad también resultó altamente significativa para predecir los efectos en la creación de empleo e indicó que, independientemente de su situación frente al comercio exterior, las empresas más antiguas crean menos empleo que las más jóvenes.

10. Solo algunas de estas variables de control son observables para la fuente de información utilizada en este estudio (la rama de actividad, la antigüedad, el tamaño de la firma y su localización). Se supone que las empresas poseen ciertas características no observables, tales como las estrategias comerciales, la red de contactos, las formas de vinculación externa, la productividad y los tipos de organización interna, que dan lugar a una fuente de variabilidad en sus comportamientos.

11. El coeficiente que acompaña a la variable dicotómica exportadora es significativo en un nivel del 1% de error y explica globalmente una diferencia del -1,5% en la tasas de creación/destrucción del empleo, normalizada en los trimestres de 2007-2010.

GRÁFICO 11. RESULTADO DEL MODELO: ESTIMACIÓN DE LA TASA DE CREACIÓN DE EMPLEO, NORMALIZADA SEGÚN ESTATUS EXPORTADOR

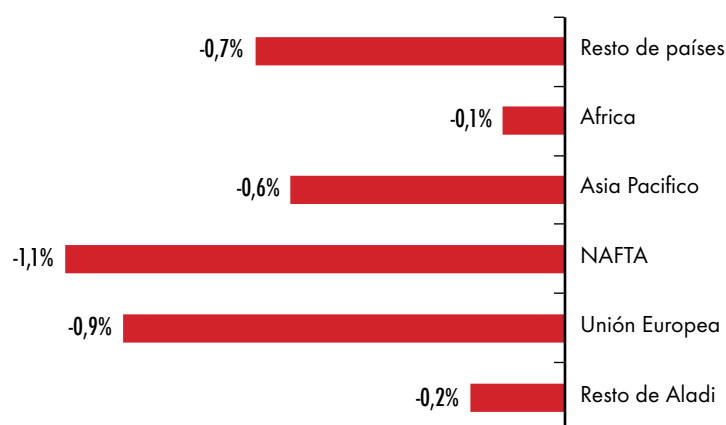
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

A diferencia de lo ocurrido en las crisis de origen interno, cuando las empresas que cuentan con una inserción externa sostenida pueden derivar parte de su producción a los mercados externos y amortiguar la caída, en el caso de la crisis de origen externo, las empresas exportadoras han adoptado un comportamiento cauteloso, reaccionando antes que las empresas domésticas y contrayendo más la demanda de empleo que las empresas que destinan su producción solo al mercado doméstico.

Sin embargo, este efecto de la crisis, que es observable no solo a través de la estadística descriptiva sino también a través de análisis más rigurosos, como los modelos econométricos, demuestra ser un efecto breve (la caída del empleo de las exportadoras solo alcanza cinco trimestres y tres trimestres entre las domésticas) y de baja intensidad, que evidencia cómo la demanda interna ha permitido sostener la creación de empleo. En este sentido, es importante resaltar que varios factores juegan en favor del bajo impacto de la crisis sobre el empleo. Por un lado, la baja exposición de las empresas exportadoras industriales durante el período se transformó en una fortaleza de la estructura productiva. Si bien una proporción no menor de firmas (el 10% de la industria) exporta en forma continua, su bajo nivel de inserción externa (que ronda el 30% en promedio) las hace menos vulnerables a las crisis externas. Además, dado que las empresas exportadoras suelen contar con ventajas competitivas en las que sustentan su mayor productividad, han podido derivar parte de su producción hacia el mercado interno, incluso en algunos casos desplazando a las firmas domésticas, lo que les ha permitido una rápida recuperación de los niveles de producción.

Un aspecto interesante del análisis es que se registró cierto desacople de la crisis internacional en el caso de aquellas empresas que presentan una inserción regional. La evidencia muestra cómo las empresas que tienen como principal destino de exportación el mercado regional (el MERCOSUR y Chile, y los países de ALADI) han presentado una menor destrucción de empleo que las firmas que exportan principalmente a la Unión Europea y el NAFTA. Esto confirma que el perfil de inserción es determinante para explicar la transmisión de la crisis internacional: las empresas con una mayor articulación con los países de América Latina han enfrentado una menor exposición a la contracción de la demanda y, por consiguiente, una menor destrucción del empleo. Mientras que aquellas que presentan fuerte vinculación con los países centrales ajustaron de manera más marcada su empleo.¹²

GRÁFICO 12. ESTIMACIÓN DE LA TASA DE CREACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN PRINCIPAL REGIÓN*



Nota: * es el diferencial de la tasa de creación/destrucción de empleo respecto del grupo base representado por las empresas que exportan al MERCOSUR y Chile, en el período de crisis internacional.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyEL - SSPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA y Aduana.

En este sentido es interesante notar que, si bien el valor de las ventas a los países de América Latina disminuyó, esto se explica por la caída de precios y no por el volumen, pues este no disminuyó. Gran parte de las empresas exportadoras de menor tamaño tienen como principales destinos los países de América Latina, por lo tanto, la estabilidad o menor retracción de estos mercados les ha permitido aislarse parcialmente de los efectos de la crisis mundial.

12. Para evaluar cómo el perfil de inserción externo por regiones afectó a la creación de empleo de las firmas, se estimó el mismo modelo incluyendo la variable que indica cuál es el principal destino de exportación.

4. CONCLUSIONES

A partir de la implementación del nuevo régimen macroeconómico con inclusión social en 2003, el dinamismo de las exportaciones fue un factor clave para alcanzar los equilibrios macroeconómicos necesarios para sostener el rápido crecimiento que dio lugar a una fuerte expansión del empleo. Sin embargo, este nuevo régimen macroeconómico se apoya en un patrón de especialización sectorial externo de la industria que no ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Por ello, los impactos directos de las exportaciones industriales sobre el empleo fueron limitados, debido a que el país tiene su comercio exterior especializado en actividades con baja intensidad en el uso del factor trabajo.

Las exportaciones industriales han generado una proporción menor del empleo creado en el período 2003-2007. Sin embargo, el aporte principal de las empresas exportadoras al mercado de trabajo ha sido la calidad del empleo generado, tanto por su papel estabilizador en el mercado de trabajo respecto del ciclo económico local como por los salarios relativamente mayores que pagan respecto de las empresas que no exportan.

En este marco se desató la crisis internacional de 2008-2009, que provocó una ruptura en las tendencias de crecimiento mundial de las últimas décadas. El principal canal de contagio de la crisis a la economía argentina fue la caída de las exportaciones, principalmente de bienes y, en segundo lugar, de servicios (como el turismo y otros).

La mayor parte de la caída de las exportaciones de bienes (el 80%) se explica a partir de las menores ventas de los productos agropecuarios, los derivados del petróleo y del carbón, y los alimentos y bebidas. Entre las ramas industriales, las que tuvieron mayor incidencia en el descenso de las ventas fueron, además de la de alimentos y bebidas, las de vehículos automotores y otros equipos de transporte, productos químicos y productos de cuero y calzado.

Ante este tipo de crisis, con incierto pronóstico sobre su evolución, la principal preocupación surge respecto de cuál será el impacto sobre la producción local y sobre el mercado de trabajo doméstico. La caída de las exportaciones y de la inversión (provocada por la mayor incertidumbre) tuvo un efecto de desaceleración de la actividad y la creación de empleo. Sin embargo, dadas las fortalezas de la economía, la crisis demoró en afectar al empleo. Las condiciones macroeconómicas y el fuerte superávit fiscal, junto con una baja exposición a la deuda, permitieron al Gobierno nacional instrumentar políticas anticíclicas sin comprometer la sostenibilidad fiscal. Entre las políticas desplegadas las más importantes fueron, por un lado, las de aliento a la producción, como el REPRO y el Plan de Obras Públicas y, por otro lado, los planes de estímulo a la demanda, como la Asignación Universal por Hijo y la Ley de movilidad de haberes previsionales y suma fija adicional de \$200 para los jubilados.

A la vez, para evitar los efectos a través del comercio exterior se implementaron otras medidas: se aumentó gradualmente el tipo de cambio, se endurecieron las licencias y los valores criterio de importación y se redujeron los derechos de exportación de productos agrícolas (como el trigo y el maíz). Estas medidas junto con la inercia de los sectores mercado-internistas evitaron que se espiralice el *shock* negativo y dieron margen para permitir la efectividad de las políticas anticíclicas.

En los sectores no transables, que orientan su producción principalmente al mercado local, los efectos sobre el empleo fueron leves. En cambio, la industria, típicamente transable, explicó la mitad de la caída del empleo durante la crisis internacional, al alcanzar los 100 mil puestos.

Los resultados del modelo econométrico son claros en mostrar que las empresas exportadoras, aislando los efectos asociados con su tamaño, la rama de actividad a la que pertenecen y la antigüedad, han presentado una mayor sensibilidad a la crisis internacional, que se expresa en la caída de la tasa de creación del empleo. La mitad de la caída del empleo industrial se explica por las empresas exportadoras, que fueron las primeras en retraer su demanda de empleo. Sin embargo, dada su baja exposición al comercio exterior y su perfil sectorial (situadas principalmente en sectores con un bajo uso del factor trabajo), el efecto de la crisis internacional sobre la demanda de empleo ha sido poco significativo en términos de puestos de trabajo. Simultáneamente, dado que la economía argentina no es un modelo *export led*, las exportaciones no constituyen el motor de la producción.

Mientras tanto, la reducción de la demanda interna fue leve, por lo que las empresas han podido derivar parte de su producción, desplazando en algunos casos a las firmas domésticas, lo que les permite una rápida recuperación de los niveles de producción. También jugó un papel central, atenuando los efectos de la crisis internacional sobre el empleo, el perfil de inserción externa de un gran número de firmas industriales, que tienen como principal destino de exportación al MERCOSUR, Chile o los países de ALADI. Este grupo de firmas presentaron una menor caída del empleo que aquellas cuyos principales socios comerciales son la Unión Europea o los países del NAFTA. En este sentido, el mercado regional actuó como “paraguas de la caída” de la demanda mundial, permitiendo sostener los niveles de empleo.

Finalmente se comprueba que las firmas exportadoras industriales fueron el principal canal de transmisión de la crisis internacional y que trasladaron parte de la caída al empleo. Sin embargo, este efecto se vio atenuado, por un lado, por las políticas activas promovidas por el Gobierno nacional, quien alentó el sostenimiento del empleo. Y, por otro lado, por el propio perfil de inserción externo de la industria argentina, que si bien ha tenido una tímida diversificación, se basa en ramas de actividad con menor intensidad de uso del factor trabajo que las ramas mercado-internistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2010), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo* N° 7, Buenos Aires, MTEySS.
- Abeles M., M. F. Martijena y A. Amar (2009), "Argentina 2008-2009", mimeo, Buenos Aires, 24 de agosto.
- Altenburg, Qualmann, Weller (2001), "Modernización económica y el empleo en América latina: propuestas para un desarrollo incluyente".
- Arceo, N., A. P. Monsalvo y A. Wainer (2007), "Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: Argentina en la post-convertibilidad", en *Realidad Económica* N° 226, IADE, Buenos Aires, febrero-marzo.
- Carrera, F. M. y M. Panigo (1998), "Exportaciones y Mercado Laboral. El caso argentino", Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.
- Castillo, V., D. Rivas, S. Rojo y L. Tumini (2009), "Impacto de las exportaciones industriales sobre el empleo y las remuneraciones en Argentina. Período 1998- 2006", en MTEySS-CEPAL, *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencias para Argentina y Brasil*.
- CEPAL (2009), "La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y El Caribe", Santiago de Chile.
- Ernst, C. (2005), "Trade liberalization, export orientation and employment in Argentina, Brazil and Mexico", *Employment strategy papers 2005-15*, International Labour Office.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2009), "A developing country view of the current global crisis: What should not be forgotten and what should be done?", en *Cambridge Journal of Economics* 2009, 33, 685-702 doi:10.1093/cje/bep029.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2009), "Políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global", en *Primer Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización*, MTEySS-OIT.
- Ocampo, J. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", en *Revista de la CEPAL* N° 97, Santiago de Chile.

- Ocampo, J. A. y J. Martín (comps.) (2003), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá, CEPAL-Alfaomega.
- Palma, G. (2002), "The three routes to financial crises: the need for capital controls", en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *International capital markets: systems in transition*, Nueva York, Oxford University Press.
- Porta, F., C. Fernández Bugna y P. Moldovan (2009), "Comercio e inserción internacional", en Kosacoff, B. y R. Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, Buenos Aires, CEPAL.
- Rivas D., S. Rojo Brizuela, L. Tumini y G. Yoguel (2009), "Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo", en MTEySS-CEPAL, *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencias para Argentina y Brasil*.
- Rivas, D. y G. Yoguel (2007), "El impacto de las exportaciones argentinas desde fines de los noventa en el empleo: ¿ha cambiado algo luego de la devaluación?", Documento de trabajo, N° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Shaban, R. A., R. Assaad y S. S. Al-Qudsi (1995), "The Challenge of Unemployment in the Arab Region", en *International Labour Review*, Vol. 134.
- Svarzman, G. y R. Rozemberg (1998), "Las exportaciones de manufacturas y la generación de empleos. Un análisis de la experiencia argentina desde la Convertibilidad", Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.



CAPÍTULO 5

DINÁMICA DEL EMPLEO FORMAL EN CONTEXTOS DE CRISIS*

◆ INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la pérdida de empleos formales que se produce en Argentina durante las fases recesivas del ciclo económico ha constituido un problema central para la política pública y ha dado lugar a diferentes tipos de intervenciones. La política laboral contracíclica estuvo dirigida a diferentes aspectos de la dinámica laboral, como promover incorporaciones y limitar las desvinculaciones a partir de diferentes estrategias, dependiendo de la concepción prevaleciente acerca de cuáles son los mecanismos que producen estos procesos de destrucción de puestos de trabajo.

Por este motivo, el presente capítulo profundiza el análisis de los mecanismos de adaptación que desarrolla la dinámica del empleo registrado durante las fases contractivas, con el propósito de brindar evidencias para apoyar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas laborales en etapas recesivas.

Una mirada tradicional del mercado de trabajo se apoya en la percepción, respaldada en evidencia referida a los sectores de la industria, de que durante las crisis las reducciones del empleo se canalizan a través del despido de trabajadores, previa aplicación de medidas como la reducción de horas trabajadas, las suspensiones y el adelanto de vacaciones. A partir del análisis de los flujos laborales (incorporaciones, desvinculaciones, despidos, entre otros), es posible desarrollar una mirada más compleja acerca de las estrategias que adoptan las empresas para adecuar sus dotaciones ante los cambios en el ciclo económico,

* Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela y Diego Schleser.

Agradecemos a Daniela Guariniello por su asistencia durante la investigación. También se agradecen los comentarios de Carlos Tomada, Marta Novick, Fabio Bertranou, Pablo Titiro, Sergio Paz, Clarisa Soto, Héctor Szretter, David Trajtemberg, Soledad Villafaña y Federico Pastrana, realizados sobre una versión anterior de este documento.

particularmente en mercados de trabajo con elevada movilidad como el de Argentina. La prevalencia de las distintas estrategias tiene claras consecuencias sobre la efectividad de las políticas laborales que operan sobre el mercado de trabajo, específicamente modificando los incentivos a contratar y a despedir personal.

El enfoque de flujos laborales, cuya aplicación es posible gracias a la disponibilidad de fuentes de información de amplia cobertura, muestra que el empleo asalariado registrado presenta elevados niveles de movilidad y que su evolución en términos agregados es el resultado de complejas dinámicas de incorporaciones y de desvinculaciones.

La elevada movilidad del empleo total se explica por segmentos de empleos volátiles que conviven en un contexto donde los empleos estables son mayoritarios –el 60% de los trabajadores tiene más de tres años de antigüedad y baja probabilidad de desvincularse–. La heterogeneidad del tejido productivo explica estos gradientes de intensidades en la movilidad laboral en el empleo registrado.

Para este estudio se utilizan dos fuentes de información que han sido desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), que desde 1996 es aplicada por la Coordinación de Producción de Información de Estadística Primaria de Empleo y Remuneraciones sobre una muestra representativa de 1500 empresas de industria, comercio y servicios, y el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - OEDE, que produce información estadística a partir de los registros administrativos de la Seguridad Social.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se presenta una breve reseña que contiene antecedentes de la literatura empleada como marco conceptual para desarrollar el informe. En la segunda parte, se desarrolla un diagnóstico que muestra la intensidad y la forma como las crisis afectaron al empleo asalariado registrado y, finalmente, se presentan las conclusiones.

◆ 1. ANTECEDENTES EN LA LITERATURA: EL ENFOQUE DE LOS FLUJOS, APLICADO AL ESTUDIO DEL MERCADO DE TRABAJO

El enfoque de los flujos en el análisis del mercado de trabajo –es decir, la creación y destrucción bruta de empleo, la movilidad y las trayectorias laborales– cuenta con una larga tradición en la literatura, que ha cobrado mayor importancia a partir de la década del noventa en un contexto de declinación de la estabilidad del empleo y de aumento y persistencia del desempleo (Mincer, 1986; Davis *et al.*, 2006). El desarrollo de este enfoque se vio favorecido por la aparición de nuevas fuentes de información que proveen fundamentos empíricos de importancia, que confirman la elevada magnitud de la movilidad. Así, por ejemplo, en los

Estados Unidos,¹ las tasas trimestrales de creación y de destrucción de puestos promedian alrededor del 8% en el empleo privado, mientras casi el 11% de los trabajadores con menos de tres meses de antigüedad laboral se desvinculan de sus empleos cada trimestre. Asimismo, más del 8% de la población en edad de trabajar cambia de empleos o de estatus ocupacional de un mes al otro (Davis *et al.*, 2006).

En Argentina existen dos fuentes principales, consistentes entre sí, que permiten medir estas dinámicas: el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del MTEySS. Ambas fuentes muestran, para el empleo registrado asalariado del sector privado, tasas de incorporación y desvinculación de trabajadores, y de creación y de destrucción de puestos similares a las observadas para los Estados Unidos (OEDE, 2010; EIL, 2010).

Las fuerzas económicas presentes por detrás de los flujos del mercado de trabajo pueden agruparse en dos grandes categorías. En términos generales, el lado de la demanda se refleja en la creación de nuevos puestos y la destrucción de puestos existentes, lo que explica en gran proporción la movilidad laboral y las experiencias de desempleo de los trabajadores. A su vez, por el lado de la oferta, los trabajadores cambian de situación laboral por decisiones propias tales como el ingreso en el mercado de trabajo, el desarrollo de sus carreras y la búsqueda de mejores salarios y condiciones laborales o jubilaciones (Davis *et al.*, 2006).

Se entiende por movilidad laboral a los cambios de empleos que realizan los trabajadores, ya sea de manera voluntaria o decididos por las empresas.² Si bien los flujos del mercado de trabajo resultan elevados tanto en períodos expansivos como durante las recesiones, ellos varían en intensidad de acuerdo con el ciclo económico que afecta a los mercados de productos y a la demanda laboral (Davis *et al.*, 2006). Por ejemplo, estudios empíricos para los Estados Unidos e Inglaterra indican que las desvinculaciones voluntarias serían procíclicas mientras que las desvinculaciones involuntarias son contracíclicas. En los períodos expansivos de la economía, se crean nuevos puestos de trabajo, que aumentan las oportunidades laborales y los cambios de empleo voluntarios, por el contrario, durante las recesiones, los despidos se incrementan, son menos frecuentes las renunciaciones y las nuevas contrataciones también son escasas (Burgess y Rees, 1996; Schettkatt, 1996).

En ese sentido, Farber (1998) encuentra para los Estados Unidos que la movilidad de los trabajadores entre empresas está influida por tres hechos estilizados: la mayoría de los nuevos empleos son de corta duración, las relaciones laborales de largo plazo son comunes y la probabilidad de que una relación laboral termine es decreciente con su antigüedad (Farber, 1998). Es decir que, si bien la evidencia empírica indica que muchas de las relaciones laborales alcanzan duraciones muy cortas (*employment spells*), la probabilidad

1. Según Business Employment Dynamics (BED), Job Opening and Labor Turnover Survey (JOLTS) y Longitudinal Employment Household Dynamics (LEHD).

2. Ese concepto se diferencia de la movilidad del empleo, que se refiere a la creación y destrucción de puestos de trabajo originados en empresas que cierran, que nacen o que permanecen en el mercado cambiando su tamaño medio.

de permanecer en el empleo resulta creciente a medida que transcurre el tiempo (Davis *et al.*, 2006). En efecto, estudios para los Estados Unidos y algunos países europeos, muestran que, una vez que han sido superados los primeros cinco años de una relación laboral, es muy baja la probabilidad de desvinculación (Hall, 1982; Mertens, 1999).

Desde la perspectiva de los trabajadores, la relación inversa entre la movilidad laboral y la antigüedad ha sido abordada desde distintas perspectivas teóricas. Los modelos de capital humano postulan que las capacidades específicas que acumulan los trabajadores a medida que transcurre el tiempo en la empresa constituyen el factor que explica la menor probabilidad de desvincularse (menor movilidad) que se observa en los trabajadores más antiguos (Becker, 1962; Borjas, 1981; Mincer y Jovanovic, 1981). Por otra parte, los modelos de elección ocupacional, concentrados en los nuevos trabajadores, argumentan que los asalariados, con diferentes capacidades y capital humano, cambian de ocupaciones para maximizar sus ingresos presentes y futuros (Robertson y Symons, 1990; Orazen y Mattila, 1986; Shaw, 1986; Miller, 1984 y Rosen, 1977).

Desde la perspectiva de las empresas, es posible observar sectores dentro de la organización donde el empleo es más estable y otros sectores con alta rotación de personal, aspectos que han sido explicados por la teoría de la segmentación del mercado laboral. Por un lado, la teoría de los mercados internos indica que las empresas protegen a un segmento limitado de su fuerza de trabajo (*core*), que está asociado a los trabajadores profesionales³ y gerenciales, mientras que el segmento secundario se asocia a trabajadores con un estatus ocupacional más bajo. Las empresas realizan esfuerzos para retener a los trabajadores que forman parte de ese segmento principal del empleo (*core*), desarrollando mercados de trabajo internos o *ladders* (carreras laborales dentro de las empresas) que desincentivan la movilidad externa voluntaria (Doeringer y Piore, 1971; Alexander, 1974).

Por otro lado, se identifican diferentes segmentos del mercado de trabajo a partir de las condiciones, en cada economía, de la estructura productiva y del grado de institucionalidad de los mercados de trabajo, donde la movilidad laboral asume distintas intensidades y patrones, que pueden considerarse como regímenes diferentes (Burges y Rees, 1996; Schettkatt, 1996; Lundmark, 2004; Moscarini y Vella, 2002). Como ejemplo, pueden mencionarse dos situaciones paradigmáticas y polares de regímenes de movilidad laboral. Por un lado, en países como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania Occidental, se observan mercados de trabajo donde si bien prevalece el empleo de larga duración, coexisten relaciones laborales de largo plazo con un segmento de empleos volátiles, donde los trabajadores transitan principalmente dentro de empleos formales (Farber, 1998; Mertens, 1999). Por otro lado, en países como Brasil y Argentina, también coexisten segmentos de empleo estable con otros inestables. En estos últimos casos, la movilidad laboral es

3. Moscarini y Vella (2002) encontraron que, en el caso de los Estados Unidos, la movilidad externa está inversamente relacionada con el nivel educativo, con la edad y las obligaciones familiares.

elevada pero los trabajadores transitan principalmente hacia la exclusión del empleo asalariado registrado, la precariedad laboral o el desempleo (Paz, 2003; Araujo Guimarães, 2004; Galiani y Hopenhayn, 2003; Castillo *et al.*, 2005).

La heterogeneidad en el sistema productivo se deriva de un conjunto de factores, como la tecnología, la estructura organizativa de las firmas, la naturaleza de la demanda del producto (poder de monopolio) y el grado de sindicalización del empleo (Thomson, 2003). Desde este enfoque, Beck (1978) define los segmentos principal y periférico a partir de la relación entre el tipo de mercado del producto y la estructura industrial: el segmento principal (*core*) estaría entonces dominado por empresas grandes que constituyen un sistema de producción oligopólico, que se diferencia de la periferia, caracterizada por empresas más pequeñas que operan en un ámbito (*environment*) más competitivo. En este sentido, Berger y Piore (1980) encuentran que las empresas que operan en mercados más estables (*core*) generan empleos más estables y que las empresas que enfrentan demandas inestables operan en el sector secundario del mercado de trabajo (Thomson, 2003). Otras formas de segmentación se definen por la baja probabilidad de supervivencia que tienen las empresas jóvenes y por la reasignación de recursos entre firmas con distintos niveles de productividad. Una parte sustantiva de la movilidad del empleo (involuntaria) resulta de la salida del mercado de empresas relativamente jóvenes, mientras que es menor la destrucción en el caso de las empresas más antiguas (Dunne, Roberts y Samuelson, 1988). Por otro lado, la movilidad de recursos entre firmas con diferentes niveles de productividad explica casi la mitad del crecimiento de la productividad de la industria manufacturera de los Estados Unidos (Haltinwagner, Lane y Spletzer, 2000).

Los aportes de la teoría de la segmentación del mercado de trabajo se vinculan con la visión del neoestructuralismo latinoamericano. Desde esta perspectiva, se concibe la heterogeneidad estructural a partir de la coexistencia de sectores con diferenciales de productividad y dinamismo, y de la presencia de sectores modernos, integrados con la economía internacional pero con encadenamientos débiles hacia el resto de las actividades de la economía doméstica (Lavopa, 2005 y 2007). La heterogeneidad del tejido productivo se traduce en un mercado de trabajo segmentado donde trabajadores con rasgos similares (nivel educativo, calificaciones) acceden a condiciones laborales diferentes según el perfil de empresas donde se incorporan (Cimoli *et al.*, 2006; Porcile, 2009).

A partir de lo expuesto, se pueden identificar actividades económicas en las que la movilidad laboral, de manera estructural, es más elevada. En términos generales, serían empresas que operan en mercados más inestables, presentan menor complejidad tecnológica y organizacional, demandan trabajadores con menores capacidades específicas, que arrojan menor antigüedad promedio en sus plantillas de personal y que, posiblemente, también presenten un menor grado de sindicalización (Novick *et al.*, 2006; Castillo *et al.*, 2006).

Entre las ramas de actividad, la movilidad laboral varía de forma considerable, no solo en su intensidad sino también en la composición de las desvinculaciones según el peso que tienen los despidos o las re-

nuncias. Entre las actividades con elevada movilidad, predominan las renunciaciones y el vencimiento de los contratos a plazo. Este tipo de desvinculaciones se atribuyen al desgranamiento natural de las dotaciones de trabajadores (*worker attrition*). En este sentido, la evidencia empírica para los Estados Unidos (Davis et al.; 2006) muestra que, en las actividades productoras de bienes y en la construcción, las desvinculaciones se producen mayoritariamente por despidos; mientras que, en el otro extremo, en las actividades culturales y comunitarias, la mayoría de las desvinculaciones se produce por otras causas, como renunciaciones y finalizaciones de los contratos a término (*worker attrition*).

Estas diferencias entre ramas, que son de carácter estructural, tienen implicancias interesantes para la gestión de la fuerza de trabajo, la incidencia del desempleo y la respuesta de los desocupados a los *shocks* que afectan a las ramas de actividad. Cuando las tasas normales de desgranamiento laboral (*worker attrition*) son elevadas, como en el caso de los servicios comunitarios y culturales, los empleadores pueden responder más rápidamente a los *shocks* negativos de demanda, sin tener que despedir. Por el contrario, cuando las tasas de desgranamiento son bajas, como sucede en la industria, los *shocks* negativos de demanda llevan a mayores despidos. No resulta sorprendente encontrar mayor incidencia y duración en el desempleo de las personas despedidas, en comparación con quienes se desvinculan de manera voluntaria (Mincer, 1986; Davis et al., 1996; Davis et al., 2006).

Esto implica que un empleador puede reducir de manera considerable su dotación de personal a lo largo de un período de varios meses, reduciendo las nuevas contrataciones y apoyándose en el desgranamiento natural del empleo. Asimismo, puede expandir la cantidad de puestos de trabajo cubiertos a lo largo del tiempo, asignando mayores recursos a retener personal y manteniendo estable la tasa de incorporaciones. En efecto, muchos de los ajustes que se desean hacer con respecto al tamaño de las plantillas se producen cambiando las políticas de reclutamiento y de retención del personal. Es importante reconocer este punto, para pensar la naturaleza de los ajustes de empleo que tienen lugar en el nivel micro y la lógica de la gestión de personal que realizan los empleadores.

2. LA DINÁMICA DEL EMPLEO REGISTRADO DURANTE LAS FASES CONTRACTIVAS

En esta sección se presenta una breve caracterización de un período de 15 años –comprendido entre 1996 y 2010– que coincide con diferentes fases de un ciclo económico particularmente volátil, con dos regímenes económicos institucionales que dieron lugar a dinámicas productivas y de empleo muy diferentes entre sí.

El período estudiado se inicia en la década de los noventa, con la implementación de un conjunto de políticas macroeconómicas inspiradas en el Consenso de Washington, las cuales introdujeron modificaciones sustantivas en el entramado productivo. El diseño de estas políticas partía del supuesto de que el esquema

propuesto permitiría alcanzar mayor eficiencia en la estructura productiva. No obstante, la dinámica económica del período estuvo signada por un tipo de integración que volvió a la economía particularmente vulnerable a las crisis financieras internacionales. En efecto, durante el período de Convertibilidad, el ciclo económico fue notablemente volátil, marcando fases de crecimiento (1991-1995 y 1996-1998) y etapas recesivas (1995 y 1998-2001). Finalmente, el saldo de este período fue un crecimiento moderado del producto y del empleo, y un reducido aumento de la productividad, con fuertes diferencias entre las fases mencionadas. Así, mientras el producto creció a una tasa anual del 1,5% entre 1993 y 2001, el empleo aumentó a una tasa del 1,3% anual y la productividad solo ascendió el 0,2%.

La política cambiaria del período de Convertibilidad, que mantuvo una paridad constante con el dólar estadounidense, se reflejó en una importante suba en el costo de la mano de obra, desincentivando la expansión del empleo. Los elevados costos laborales en dólares y la tendencia a la reducción de los precios proveniente de la presión competitiva derivada de la apertura comercial con tipo de cambio bajo incentivaron un sesgo ahorrador de mano de obra al cambio tecnológico, particularmente en la industria (Heyman y Kosacoff, 2000; Altimir y Beccaria, 2000). El marco institucional se orientó entonces a flexibilizar las condiciones de contratación, los despidos y las indemnizaciones. Lejos de tener un impacto positivo sobre el empleo, estas medidas de política produjeron un mayor deterioro del mercado de trabajo y un significativo aumento de la tasa de desempleo.

A partir de 1998, se inició una prolongada y profunda recesión que culminó a comienzos de 2002, con la devaluación de la moneda, el *default* de la deuda pública y el congelamiento de los depósitos bancarios. Luego de 2002, si bien la apertura comercial continuó siendo un elemento del modelo, la existencia de mayores grados de libertad para definir la política pública y el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo disminuyeron la vulnerabilidad externa (Maurizio *et al.*, 2009).

Este nuevo período presenta algunas características diferentes respecto de la década de los noventa. La implementación de un modelo económico basado en la estimulación del mercado interno, con tipo de cambio competitivo, impulsó procesos de sustitución de importaciones y la recuperación por parte del Estado de un conjunto de regulaciones vinculadas con el mundo laboral –salario mínimo vital y móvil, diálogo social, negociación colectiva, instalación de la inspección del trabajo–. Como consecuencia, el tipo de crecimiento que se produjo en el período permitió detener el proceso de desindustrialización, a la vez que favoreció el aumento de la cantidad y calidad de los empleos (Castillo *et al.*, 2007).

El período 2002-2008 fue particularmente favorable para la economía argentina, que transitó una fase de crecimiento económico, a una tasa promedio del 8% anual. El contexto internacional reforzó este proceso, ya que los términos del intercambio favorables permitieron alcanzar un superávit comercial y fiscal, en forma simultánea. Como consecuencia del nuevo modelo, el empleo total y el registrado crecieron a tasas del 4,2% y 9% anual, respectivamente. Esto permitió que, aproximadamente, 3,7 millones de personas se sumaran a la población ocupada y la mayoría de ellas en empleos asalariados registrados, quebrando la tendencia

de la década anterior, cuando el crecimiento del empleo se caracterizaba por ser principalmente informal. Esto repercutió en la caída de 12 puntos de la tasa de informalidad, que pasó de 49,6% a 36,1% en 2010 y en una reducción de la tasa de desempleo a un dígito. Las mejoras en el empleo se tradujeron rápidamente en reducciones en los niveles de pobreza e indigencia, los que si bien no alcanzaron los niveles de la década del ochenta permitieron superar los efectos sociales de la crisis de 2001/2002. A diferencia de otros períodos, en esta etapa el crecimiento del producto y del empleo fue acompañado por una expansión en la productividad del empleo (2,6% entre 2003 y 2009) (Yoguel y Erbes, 2004; Frenkel y Rapetti, 2007).

Más tarde, con el desplome de los mercados financieros en los principales países desarrollados durante el último trimestre de 2008, se dio inicio a una de las fases recesivas de carácter global más graves desde la denominada Gran Depresión de 1930. No obstante, la crisis del año 2009 ha tenido un impacto leve sobre la economía argentina, afectando el volumen y el precio de las exportaciones, la inversión en sectores como la construcción y la industria, y las ventas de bienes durables. Mientras los efectos negativos fueron escasos sobre los indicadores generales del mercado de trabajo –las tasas de empleo, actividad y desempleo apenas se modificaron durante la crisis–. No obstante, se verificó una reducción en la cantidad de puestos de trabajo asalariados que se registrados en el sector privado.

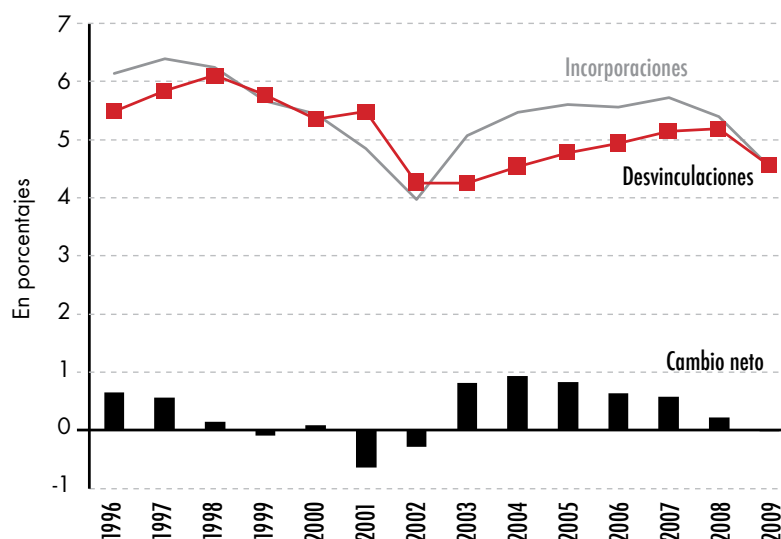
Las fluctuaciones del ciclo económico que tuvieron lugar durante los últimos 15 años se reflejaron en la dinámica del empleo privado asalariado registrado de Argentina. Diferenciándose de la dinámica del resto de las categorías ocupacionales, el empleo registrado sufrió pérdidas netas durante las etapas recesivas, con consecuencias negativas sobre la economía y la sociedad (Castillo *et al.*, 2002; Atorresi *et al.*, 2003).

Uno de los interrogantes a responder se relaciona con los procesos que explican la contracción del nivel de empleo. Es decir, si se trata de los despidos de trabajadores o, por el contrario, prevalecen en la economía otros mecanismos de adaptación. Para responder a este interrogante, se analiza la dinámica de los flujos laborales durante las dos últimas fases contractivas del empleo, identificando cuáles fueron las tendencias de las incorporaciones, desvinculaciones y despidos que explicaron las pérdidas de puestos de trabajo.

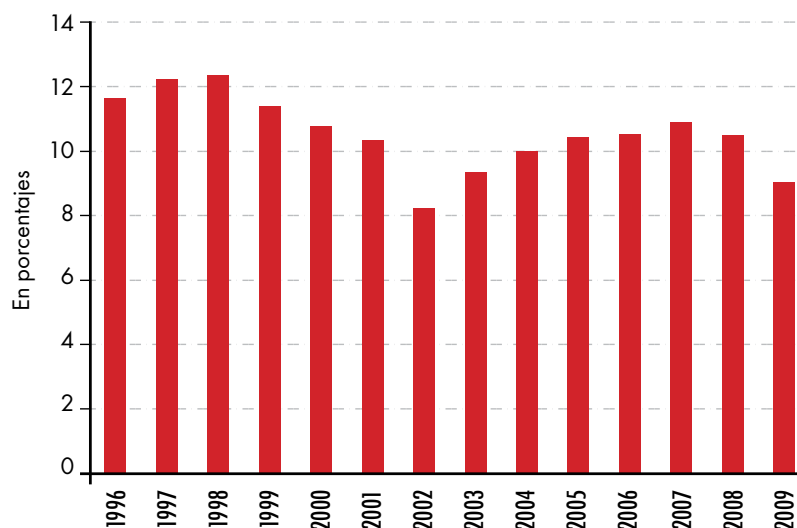
Durante el período comprendido entre 1996 y 2010, se observaron elevados niveles de rotación laboral que afectaron, en promedio en cada mes, al 10% del empleo asalariado registrado, lo que implica que mensualmente un 5% del total del empleo se desvinculó de sus trabajos para ser reemplazado por un número equivalente de nuevos trabajadores. La rotación disminuye en los períodos recesivos y se expande con el crecimiento cuando surgen mejores oportunidades laborales. También refleja, aunque de manera atenuada, los cambios del marco regulatorio: fue más elevada en los años de crecimiento de la década del noventa, cuando se aplicaba un régimen de “modalidades de contratación promovidas” que fomentaban la movilidad en el empleo, y se redujo en dos puntos durante los años de crecimiento de la pos-Convertibilidad. No obstante, a pesar de los cambios de contexto, la tasa de rotación se mantuvo en niveles elevados, durante el período estudiado (Gráficos 1).

**GRÁFICOS 1. DINÁMICA LABORAL DEL EMPLEO ASALARIADO REGISTRADO DEL SECTOR PRIVADO
PROMEDIOS ANUALES DE TASAS MENSUALES, 1996-2009**

TASAS DE INCORPORACIONES, DESVINCULACIONES Y CAMBIO NETO



TASA DE ROTACIÓN (INCORPORACIONES + DESVINCULACIONES)/EMPLEO TOTAL

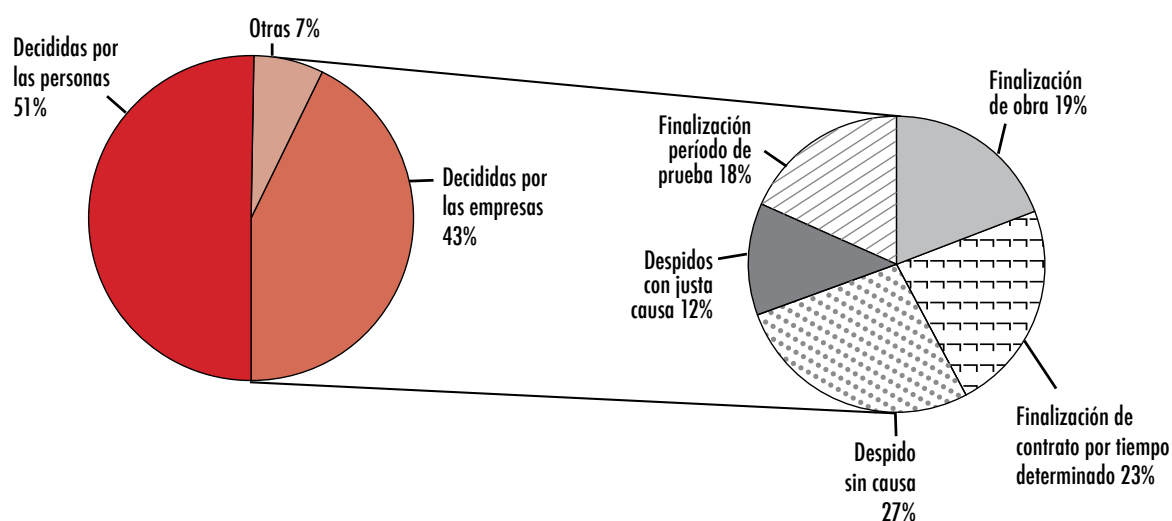


Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Las desvinculaciones de personal son resultado de decisiones tomadas tanto por las empresas (43%) como por los trabajadores (51%), durante el período 2005 a 2009. Por un lado, las renunciaciones de personal, que suelen estar motivadas por la posibilidad de acceder a mejores oportunidades laborales, crecen durante fases expansivas y se reducen en las fases contractivas, cuando las alternativas ocupacionales escasean. Por otro lado, las desvinculaciones decididas por las empresas se componen por: un 23% de casos que responden a la finalización de contratos por tiempo determinado y un 18% de bajas ocurridas durante la vigencia del período de prueba. El sector de la construcción, con su marco normativo específico que admite la finalización del vínculo laboral sin pago de indemnización ante la finalización o la paralización de la obra, explica otro 19%.

La suma de estas modalidades concentra un porcentaje mayor de desvinculaciones decididas por los empleadores (60%) que los despidos sin causa (27%), mientras los despidos con causa constituyen el 12% restante.

GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DE LAS DESVINCULACIONES DE PERSONAL SEGÚN CAUSAS, PROMEDIO 2005-2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, sobre la base de EIL.

Uno de los principales factores que explica la elevada rotación laboral es el corto período de duración de las nuevas contrataciones. Alrededor del 40% de los trabajadores que se incorpora al empleo formal en cada año⁴ se desvincula antes de finalizar el primer trimestre y cerca del 60% no alcanza a cumplir el primer año de antigüedad. Resultados similares pueden observarse en años como 1997, 2007 y 2009, caracterizados por contextos económicos, modelos productivos y marcos normativos diferentes.⁵ Es elevado el número de trabajadores afectados por esta dinámica, lo que alcanza a explicar una parte sustantiva de la movilidad del empleo total. En efecto, durante el período 1996-2010, los asalariados con menos de un año de antigüedad representaron el 30% del total y concentraron el 60% de las desvinculaciones.

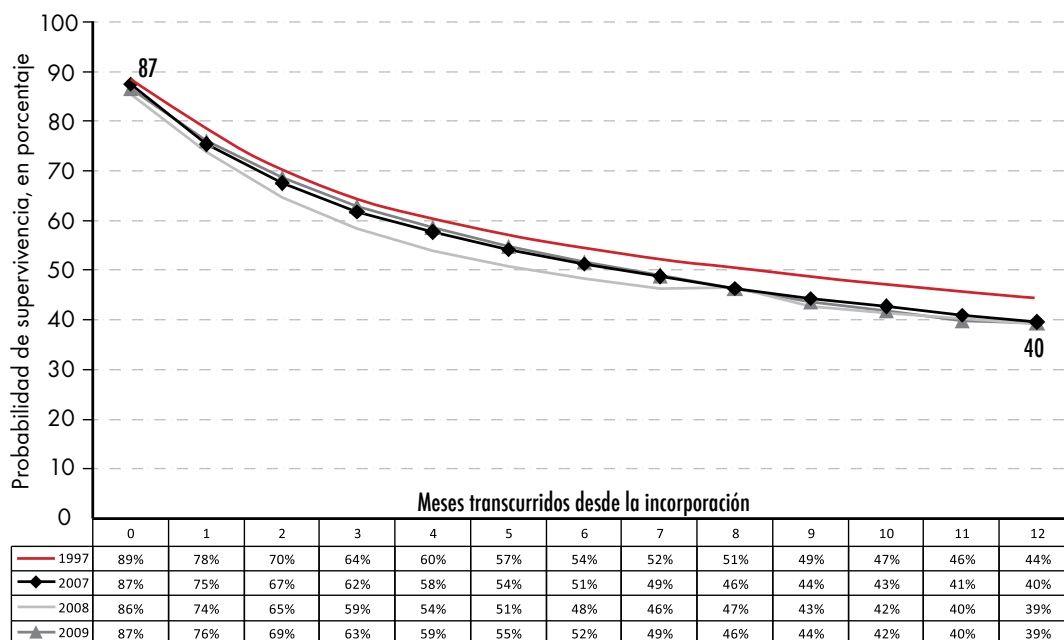
Esta dinámica de elevados niveles de desgranamiento⁶ permite a algunos empleadores reducir la dotación de personal, sin recurrir al despido sin causa (evitando así sus costos), solamente reduciendo el número de incorporaciones, las cuales ya no serán suficientes para compensar las bajas que se producen estructuralmente en la economía. Sin dudas, esta es una dinámica que difiere de la visión que pone el acento en los despidos.

4. Modelo de supervivencia Kaplan Meyer.

5. Período para el cual se dispone de información.

6. Las desvinculaciones de personal, de carácter permanente y sistemático a través de un proceso de "desgranamiento" de trabajadores, en la literatura se denominan "worker attrition".

GRÁFICO 3. PROBABILIDAD DE PERMANECER EN EL EMPLEO EN FUNCIÓN DE LOS MESES TRANSCURRIDOS DESDE EL INGRESO, SEGÚN COHORTES DE INGRESANTES DE AÑOS SELECCIONADOS



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Estas dinámicas de adecuación de los niveles de empleo parecen prevalecer durante las fases contractivas de los años 2001-2002 y 2008-2009. Las series de los Gráficos 4 y 5 muestran, para ambos períodos, la interrelación entre la tasa de variación neta del empleo registrado y la evolución de los principales componentes que conforman los flujos laborales, durante el período de la fase contractiva. Así, en el primero y en el segundo gráfico de cada serie,⁷ se describe la variación neta del empleo a partir de la evolución de las tasas de incorporaciones y desvinculaciones de personal, mientras en el tercero se desagregan las bajas, considerando si fueron decididas por las empresas o por los propios trabajadores, y en el cuarto y último gráfico de cada serie se descomponen las desvinculaciones impuestas por las empresas, teniendo en cuenta si las mismas se encuadran en el despido sin causa o en el resto de las posibles causas de finalización de la relación laboral.

Entre los años 2001 y 2002, Argentina atravesó por una de las crisis económicas más graves de su historia. Durante ese período el Producto Bruto Interno se redujo un 15%, la tasa de desempleo alcanzó al 22% y

7. Los gráficos se presentan al final de esta sección.

más de la mitad de la población cayó por debajo de la línea de la pobreza. Esta crisis no fue solo económica sino también institucional, política y social.

En este contexto, se inició durante el segundo trimestre de 2001, un proceso de destrucción sistemático del empleo, que se extendió durante 19 meses a lo largo de los cuales se verificó una contracción del 13% en la cantidad de puestos de trabajo formales. En el Gráfico 4.1. se advierte cómo la tasa de variación neta se vuelve cada vez más negativa con el correr de los meses, hasta alcanzar la contracción máxima entre setiembre de 2001 y marzo de 2002 (-1,1%, en promedio).

En una primera etapa de la fase recesiva, la destrucción neta de empleo se debió tanto a la caída de las incorporaciones de personal como al crecimiento de las desvinculaciones (Gráfico 4.2.). Aunque luego, en los meses posteriores, el volumen de bajas descendió a pesar de que la tasa de reducción mensual del empleo continuó muy elevada (superior al 0,6%). Finalmente, evaluando en promedio todo el período contractivo, la tasa de desvinculaciones alcanza un nivel similar al previo al inicio de la crisis, mientras que la tasa de incorporaciones registra un valor inferior al período anterior (0,9 puntos porcentuales con respecto a la media del año 2000). Un patrón similar presentan las desvinculaciones decididas por las empresas que se analizan en el Gráfico 4.3. Estas crecieron durante siete meses, cuando se verificaron las retracciones de mayor intensidad, y luego invirtieron su tendencia hasta el final de la recesión.

El aspecto más destacado de este período es que, aun en el marco de una profunda crisis, los despidos sin causa continuaron siendo una variable de escasa incidencia en el comportamiento de las desvinculaciones totales y en la variación neta del empleo. En el Gráfico 4.4. se advierte que la tasa de despidos crece levemente en los primeros meses de la fase contractiva (la tasa crece 0,1 punto porcentual durante el período), y luego muestra una evolución descendente. En cambio, son los otros componentes de las bajas decididas por las empresas los que explican el crecimiento de las desvinculaciones durante la primera fase de la crisis.

En el período 2008-2009, los procesos de ajuste del empleo fueron similares a los del período anterior, sin embargo, ambas etapas fueron sustantivamente diferentes en cuanto a la intensidad y la duración del período recesivo.

Hacia finales de 2008, la crisis internacional se transmitió a la economía argentina principalmente a través del comercio exterior –desaceleración de la demanda externa y caída temporal de los precios de los *commodities*–. La caída en las exportaciones y en la inversión llevó a una brusca desaceleración del crecimiento económico y, como resultado de ello, el PIB pasó de registrar tasas de crecimiento del 8% a presentar un crecimiento del 0,9% en 2009, mientras que el empleo asalariado privado formal pasó de crecer a una tasa promedio del 9% entre los años 2003 y 2008, a contraerse un 1,8%.

La variación neta del empleo registrado (Gráfico 5.1.) inicia una tendencia negativa a partir de octubre de 2008, prácticamente en el mismo momento en que la actividad de la economía ingresa en una fase contractiva. A partir de entonces, se sumaron siete meses de descenso consecutivo del nivel de empleo (hasta mayo de 2009), los que alcanzaron una pérdida total en la cantidad de puestos de trabajo del 1,8% con respecto del mes previo al inicio de esta etapa contractiva (setiembre de 2008).

La caída del empleo se debió, fundamentalmente, a que las incorporaciones de personal se fueron reduciendo hasta alcanzar un volumen menor al de las desvinculaciones. En el Gráfico 5.2. se advierte cómo cae progresivamente, presentando un valor inferior a la tasa de desvinculaciones, entre octubre de 2008 y mayo de 2009. Por otra parte, las desvinculaciones también mostraron una tendencia descendente a lo largo de la etapa contractiva, aunque esta fue de menor intensidad.

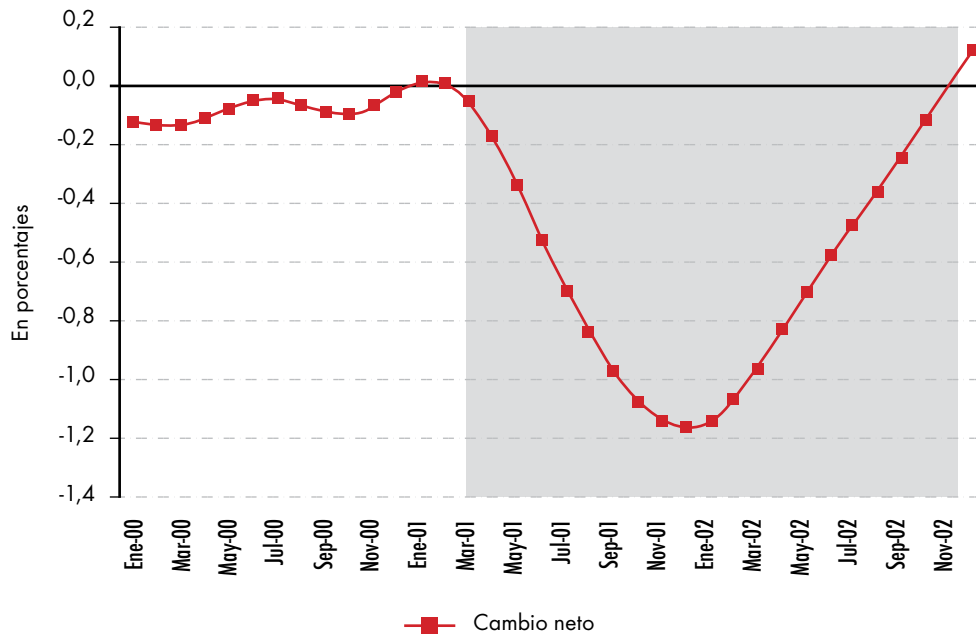
La caída en las desvinculaciones durante la última crisis global se explica, en parte, por el menor número de trabajadores que renunciaron a sus empleos (Gráfico 5.3.). Los despidos sin causa mostraron un comportamiento levemente creciente durante la etapa analizada: se mantuvieron en el 0,4% en toda la fase expansiva (desde 2003 hasta 2008), pasaron a 0,5% en abril de 2009 y se mantienen en ese valor hasta el final de la fase contractiva (Gráfico 5.4.). El incremento de solo 0,1 puntos porcentuales en este indicador refleja que el volumen de despidos creció moderadamente durante la crisis y que el impacto de este fenómeno sobre la variación neta del empleo terminó siendo muy acotado.

Por lo tanto, el ajuste del empleo formal en ambas crisis siguió el patrón mencionado. El número de incorporaciones se convirtió en la principal variable que explicó el descenso del nivel total de empleo registrado, mientras que la cantidad de desvinculaciones decididas por las empresas y de bajas a través de despidos no se modificó significativamente con respecto a los niveles previos. Esto implica que ambas categorías tuvieron una incidencia muy limitada sobre la reducción neta de puestos de trabajo durante el período analizado.

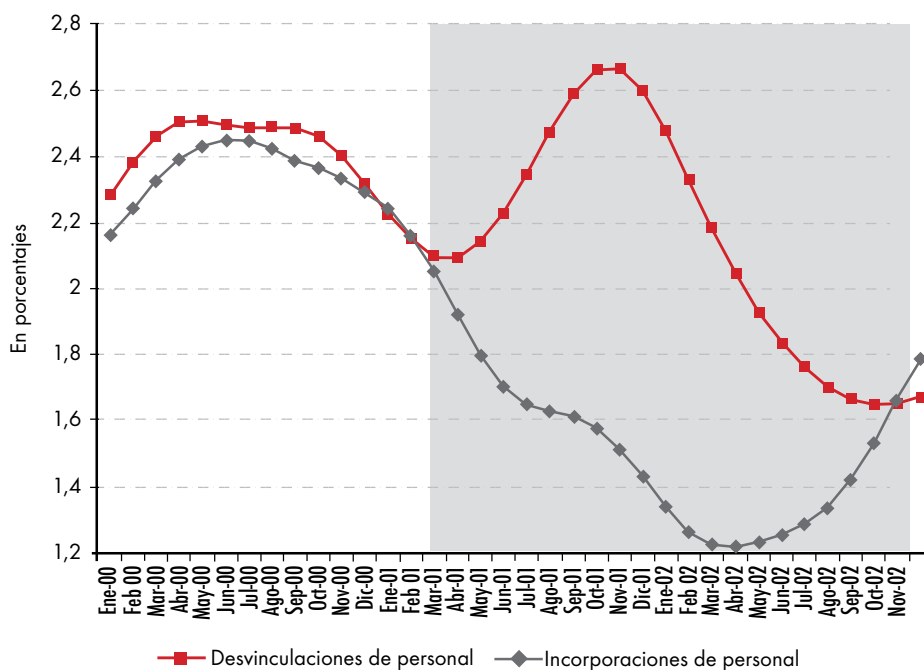
Es importante remarcar que no todas las crisis afectan del mismo modo al empleo registrado del sector privado. Las características de los procesos recesivos son relevantes para determinar el impacto en el nivel de empleo formal, pero tal vez ninguna sea más importante que la profundidad y la duración de la fase contractiva. Sin embargo, aunque el modo como impactó la profunda crisis desatada entre 2001 y 2002 sobre el nivel de empleo registrado fue notablemente mayor a lo ocurrido en 2008/2009, se ha verificado que el mecanismo de adaptación de la dinámica laboral tuvo características similares en ambos casos.

GRÁFICOS 4. DINÁMICA DEL EMPLEO REGISTRADO DEL SECTOR PRIVADO DURANTE LA FASE CONTRACTIVA 2001/2002. TASAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LA DOTACIÓN DE EMPLEO INICIAL

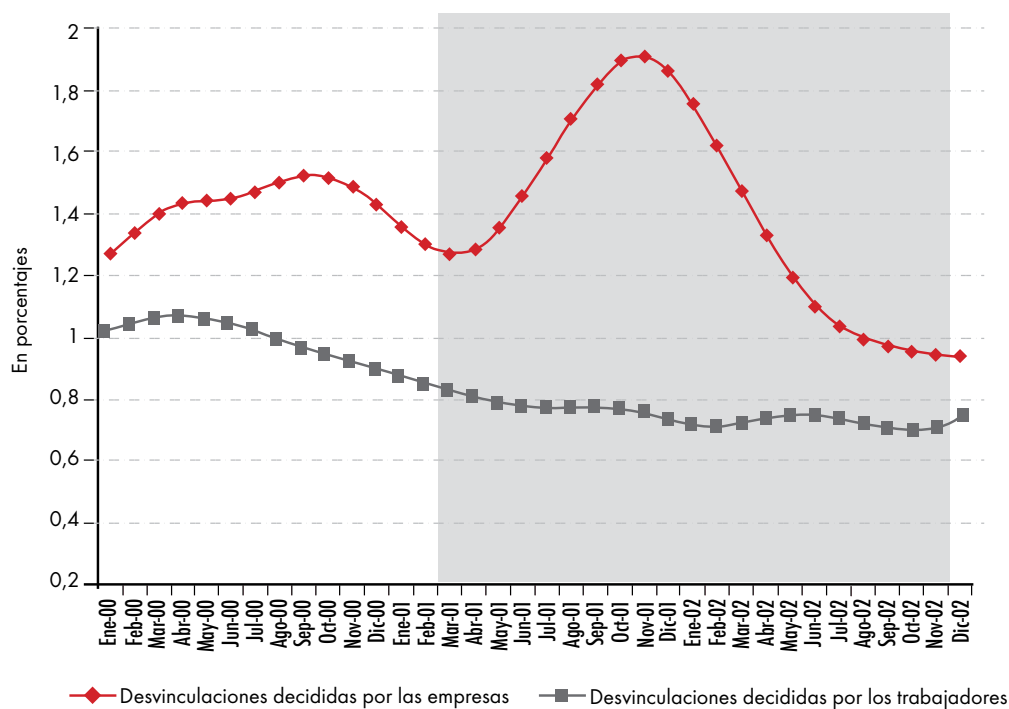
4.1. VARIACIÓN NETA



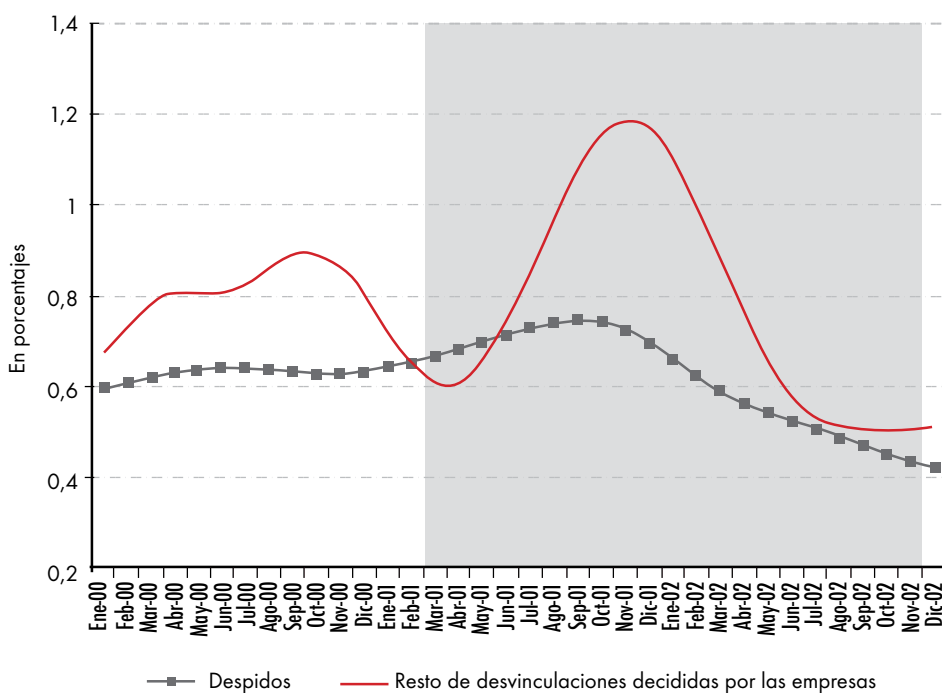
4.2. INCORPORACIONES Y DESVINCULACIONES



4.3. DESVINCULACIONES SEGÚN ORIGEN



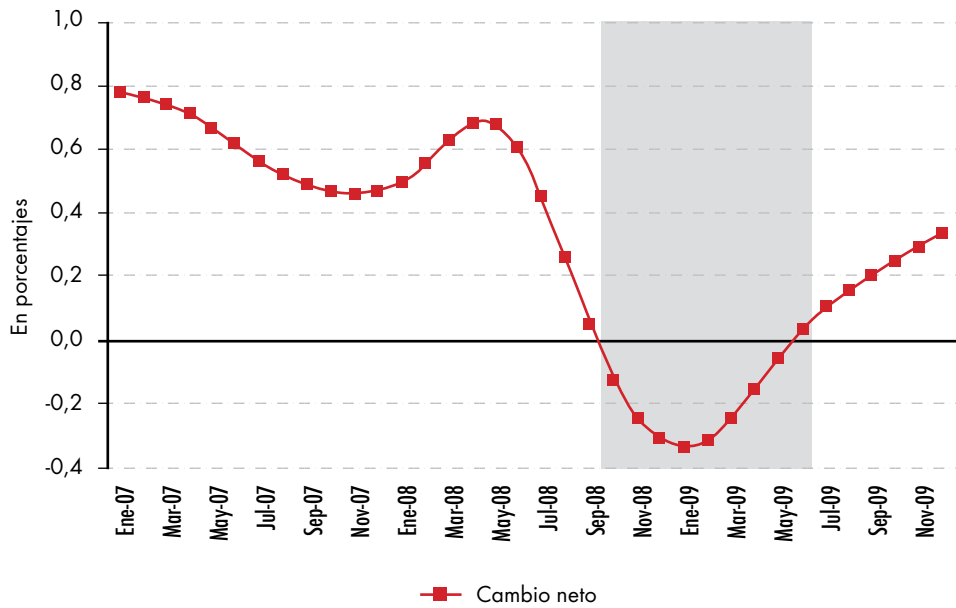
4.4. DESVINCULACIONES DECIDAS POR LAS EMPRESAS SEGÚN MOTIVO



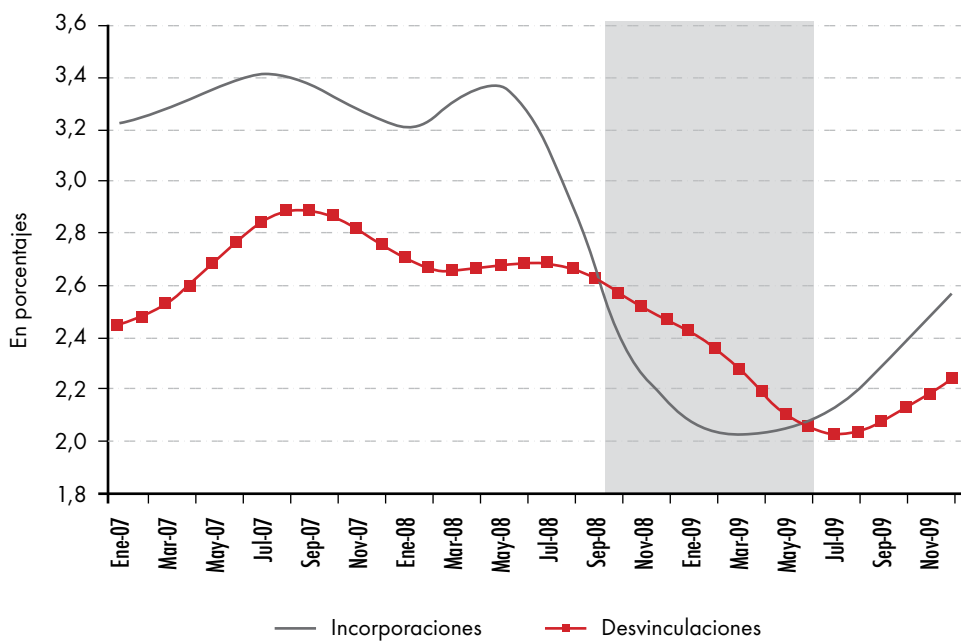
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, sobre la base de EIL y OEDE.

GRÁFICOS 5. DINÁMICA DEL EMPLEO REGISTRADO DEL SECTOR PRIVADO DURANTE LA FASE CONTRACTIVA 2008/2009. TASAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LA DOTACIÓN DE EMPLEO INICIAL

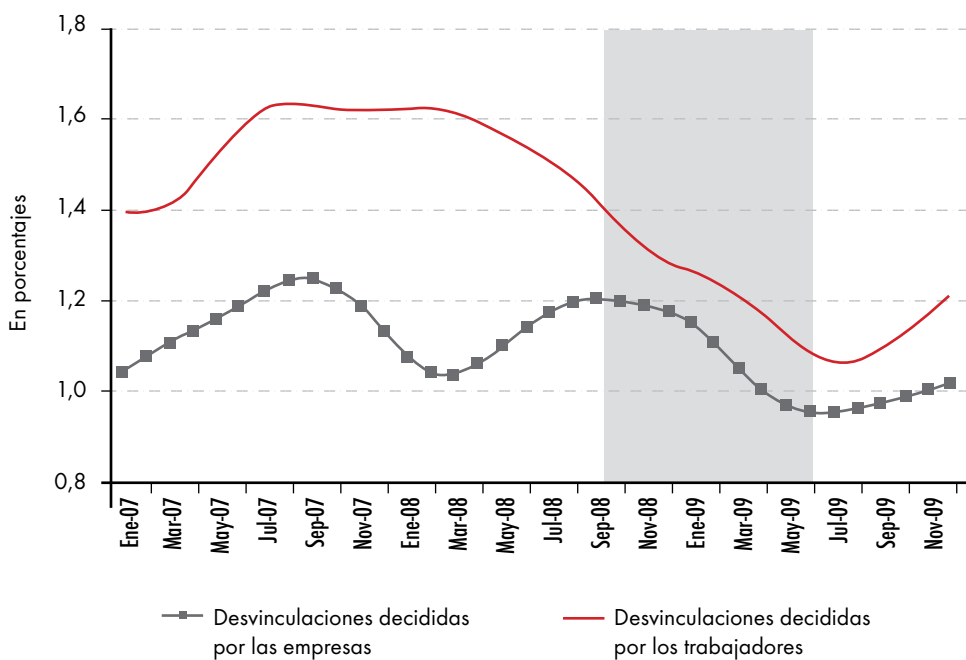
5.1. VARIACIÓN NETA



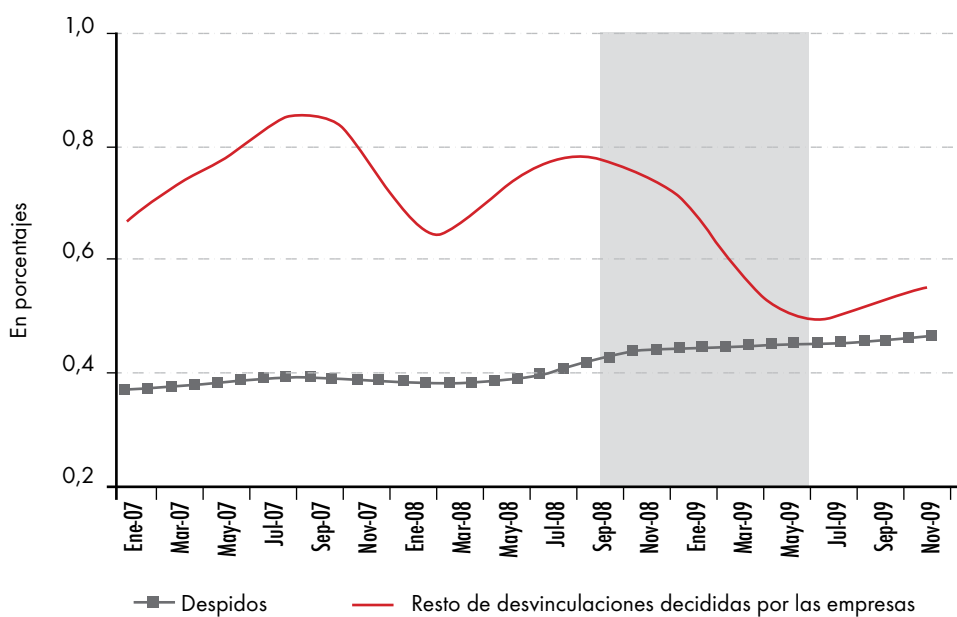
5.2. INCORPORACIONES Y DESVINCULACIONES



5.3. DESVINCULACIONES SEGÚN ORIGEN



5.4. DESVINCULACIONES DECIDIDAS POR LAS EMPRESAS SEGÚN MOTIVO

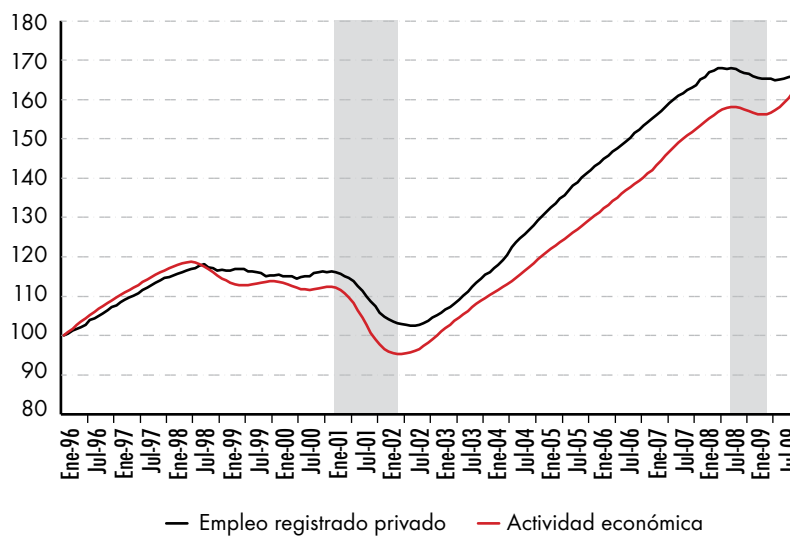


Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, sobre la base de EIL y OEDE.

Otro aspecto notable de la dinámica del empleo privado registrado durante las recesiones es su rápida reacción a los cambios en el ciclo económico. La evolución mensual⁸ del empleo y del indicador de actividad económica muestra que ambas variables comienzan a decaer en el mismo trimestre (segundo trimestre de 2001 y cuarto trimestre de 2008, respectivamente).

La simultaneidad observada entre el descenso de la actividad económica y el empleo resulta difícil de explicar desde la perspectiva que considera al despido como la principal explicación de los procesos de contracción del empleo, ya que los empleadores podrían utilizar medidas vigentes, que demoran los despidos incausados, como la reducción de jornadas laborales o las suspensiones. Por el contrario, la prevalencia de procesos de adecuación de dotaciones de personal basadas en la reducción de las incorporaciones explicaría por qué las barreras a la destrucción del empleo tienen alcances acotados y por qué el ajuste en el nivel de empleo se produce al inicio de las fases de contracción de ventas y producción, acentuando el nexo entre la retracción de la actividad económica y el ingreso de los hogares, lo que profundiza las crisis.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN MENSUAL DEL NIVEL DE EMPLEO REGISTRADO PRIVADO Y DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1996- 2009 (NÚMERO ÍNDICE: ENERO DE 1996=100)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA y EMAE (INDEC).

2.1. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL: REGÍMENES DE MOVILIDAD LABORAL

La heterogeneidad de la estructura productiva y la consecuente existencia de diferentes planos de segmentación en el interior del empleo asalariado registrado es otro aspecto central que integra este diagnóstico.

8. Se comparó la tendencia-ciclo para ambas series.

A pesar de haberse comprobado que el mecanismo de adaptación del empleo basado en el desgarnamiento laboral es más frecuente, esta conclusión no implica que en todas las empresas, ni en todos los sectores productivos ni en todas las categorías de trabajadores, la contracción del empleo sea similar. Por el contrario, la heterogeneidad permite la convivencia de diferentes regímenes de movilidad laboral.

En este sentido, la evidencia muestra que la intensidad de la rotación laboral es profundamente heterogénea hacia el interior de la estructura productiva. Si bien en numerosos sectores la movilidad laboral es acotada, son las actividades económicas y los estratos de tamaño de las empresas con elevada rotación los que explican mayormente la configuración de elevada movilidad que prevalece en el total del empleo registrado del país.

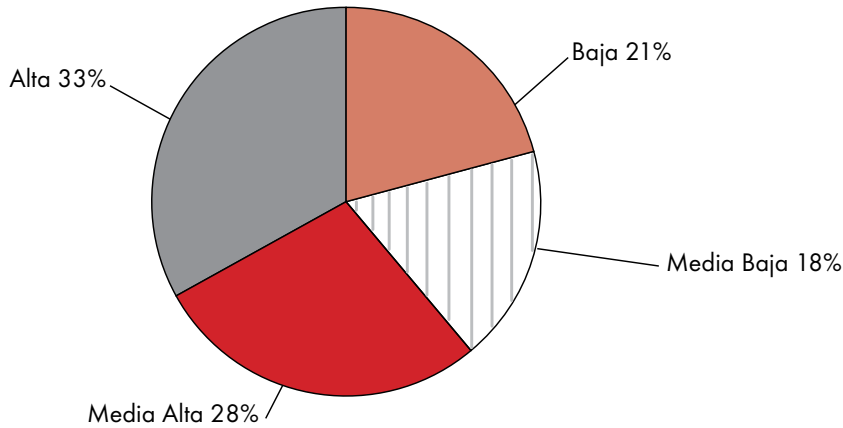
En efecto, en el 25% de los sectores más estables la rotación es menor al 5%, cuando la rotación promedio del empleo asalariado registrado ronda el 10%. Por el contrario, en el 25% de los sectores más inestables, la rotación supera el 12% (mientras la mediana es 8%). Esta distribución se mantiene más o menos estable a lo largo del período de 15 años, para el cual se cuenta con información.⁹

Así se construye una taxonomía que permite clasificar a las ramas de actividad y a los tamaños de empresas en cuatro diferentes categorías o regímenes de intensidad de movilidad laboral. De esta manera, el régimen de movilidad laboral bajo, que concentra el 21% del empleo, está conformado por ramas y estratos de tamaño con rotación inferior al 5%. El régimen de movilidad media baja, que representa al 18% del empleo, se define por una tasa de rotación menor al 8%. Mientras los regímenes de movilidad media alta (28% del empleo) y alta (33% del empleo) se definen por tasas de rotación superiores al 8% y al 12%, respectivamente.

Un detalle de las ramas de actividad y de los estratos que componen cada régimen de movilidad se presenta en el Anexo de este capítulo. No obstante, de manera ilustrativa, se puede indicar que las empresas que conforman los regímenes de mayor movilidad, pertenecen al sector agropecuario, de comercio y de servicios empresariales. También se encuentran en esos regímenes los segmentos de microempresas de casi todas las ramas. Por su parte, el régimen de baja movilidad reúne firmas relativamente más grandes, del sector industrial, intensivas en capital y tecnología (véase en el Anexo. Regímenes de Movilidad laboral).

9. Los distintos marcos teóricos presentados en la segunda sección de este documento brindan elementos para explicar la heterogénea configuración observada. Aspectos macroeconómicos, como los diferenciales de productividad, inserción internacional, estructuras de mercado, intensidad tecnológica, requerimientos de capacitación del personal, grado de modernidad, tamaño y antigüedad de las firmas, entre otros, dan lugar a diferentes planos de segmentación de los mercados de trabajo, que se vinculan con las condiciones laborales; entre ellas, con la movilidad de los trabajadores.

GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO REGISTRADO, SEGÚN RÉGIMENES DE MOVILIDAD LABORAL, 1996-2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Un primer aspecto que diferencia las dinámicas laborales de las empresas de los distintos regímenes es la posibilidad de utilizar estrategias basadas en el desgranamiento laboral para adecuar las dotaciones de personal en contextos de cambios en el ciclo económico. En los regímenes de alta movilidad, este mecanismo de ajuste constituye una práctica habitual, mientras que, en los de baja movilidad, la posibilidad de desarrollar ese tipo de procesos se encuentra más limitada.

Otra diferencia es la sensibilidad del empleo ante las diferentes fases del ciclo económico. Mientras que en los regímenes de movilidad alta los ajustes se dan de manera pronunciada y “casi automática”, en los regímenes de movilidad baja los ajustes son lentos y acotados (*labour hoarding*), ya que las desvinculaciones tienen mayores costos de salida en términos de despidos y de pérdidas de competencias laborales.

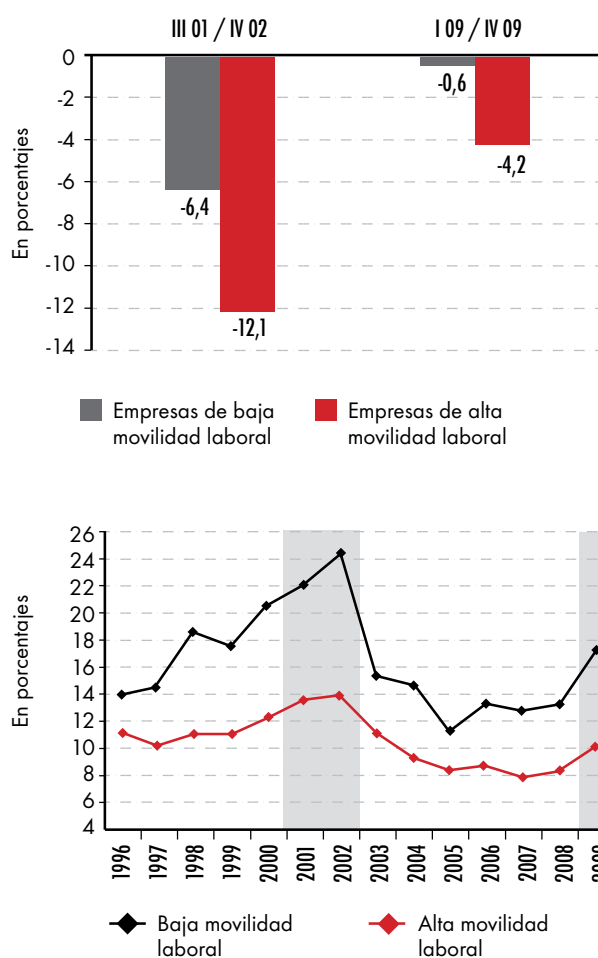
En efecto, durante las dos últimas fases contractivas se comprueba esta relación: las empresas con elevada movilidad redujeron en mayor medida el nivel de empleo que las firmas que presentan en forma habitual una menor rotación laboral. Durante la profunda crisis verificada entre 2001 y 2002, la contracción del empleo promedio alcanzó al 6,4% en las empresas de baja movilidad y al 12,1% en las firmas de alta movilidad.¹⁰ Asimismo, durante la última fase desatada por la crisis internacional (2008/2009), el nivel de empleo cayó en promedio 0,6% en las empresas de baja rotación y 4,2% en las firmas de rotación elevada.

En el Gráfico 8 puede observarse la evolución promedio anual de la participación de los despidos en las desvinculaciones en los segmentos de empresas de alta y baja movilidad laboral. En el segmento de baja rotación, la participación de los despidos en el total de las bajas siempre es más elevada que en las firmas

10. Considerando las variaciones interanuales en los trimestres en los que el empleo cayó durante la extensión de la crisis (entre el tercer trimestre de 2001 y el cuarto trimestre de 2002).

de elevada movilidad, pero durante las fases contractivas, esa proporción crece aún más en el primer grupo que en el segundo. En efecto, se muestra que en las dos últimas fases contractivas (2001/2002 y 2008/2009), el crecimiento relativo de los despidos en el total de las desvinculaciones es más significativo en las empresas de baja movilidad.

GRÁFICOS 8. DINÁMICA DEL EMPLEO EN FASES CONTRACTIVAS, SEGÚN RÉGIMEN DE MOVILIDAD LABORAL, 2001/2002 - 2008/2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, sobre la base de EIL y OEDE.

Existe una parte del sistema productivo que presenta un comportamiento distinto, que se muestra más afín con la visión tradicional del proceso de ajuste del empleo. En estos casos, las firmas cuentan con planteles relativamente estables en el mediano y largo plazo, y, frente a un eventual escenario de contracción de las ventas y la producción, es probable que decidan sostener los niveles de empleo, tal vez recurriendo a la reducción de las jornadas laborales o a las suspensiones. Si la crisis se extiende o se profundiza, estas empresas eventualmente tendrán que contraer sus niveles de empleo utilizando en mayor medida el despido incausado.

3. CONCLUSIONES

El análisis de los flujos de trabajadores mostró, de forma estructural para los 15 años estudiados, una elevada movilidad laboral. En efecto, todos los meses una proporción relevante de trabajadores con empleos registrados se desvincula de las empresas (desgranamiento), y son inmediatamente reemplazados por un porcentaje similar de trabajadores que se incorporan a las firmas, aunque mayoritariamente, para permanecer en el empleo por períodos breves (60% de los incorporados son reemplazados por otros nuevos empleados antes de cumplir un año de antigüedad).

La identificación de este fenómeno es determinante para comprender el mecanismo mediante el cual las empresas ajustan el nivel de empleo durante las fases recesivas. La elevada movilidad permite adecuar las dotaciones en períodos recesivos, sin necesidad de tomar medidas como incrementar las desvinculaciones o los despidos. Así, durante las fases contractivas es habitual que la cantidad neta de empleos registrados descienda debido a la contracción en la cantidad de altas de personal, que ya no son suficientes para reponer las desvinculaciones que se producen estructuralmente en la economía. En las dos últimas crisis (muy diferentes entre sí), se ha observado que los despidos crecen pero levemente y que siempre representan una proporción acotada del total de las desvinculaciones.

No obstante esta elevada movilidad, en la estructura productiva argentina conviven segmentos de empresas diferenciados por su comportamiento frente al empleo. Así se encuentran las empresas de alta movilidad, donde el desgranamiento de trabajadores y su reemplazo por otros es una práctica habitual (estructural), y las empresas de baja movilidad, donde los ajustes de las dotaciones de empleo se producen a partir de los despidos del personal estable. Es evidente que el segmento de alta movilidad determina la dinámica laboral del empleo registrado y el mecanismo de ajuste dominante, durante las fases recesivas.

La elevada sensibilidad del empleo a los cambios en el ciclo económico fundamenta la necesidad de intervenir activamente, aplicando políticas laborales de amplio alcance y cobertura. La existencia de las dinámicas de adecuación del empleo formal que surgen de la evidencia analizada introduce elementos relevantes para el diseño y la implementación de esas medidas.

El presente diagnóstico demuestra que las políticas orientadas a contener los despidos y a atender a las personas despedidas tienen un alcance acotado. Por lo tanto, no tendrán una elevada incidencia sobre las dinámicas que explican la mayor parte de la destrucción de los puestos de trabajo en las fases recesivas, ni tendrán cobertura sobre la mayoría de las personas que resulten desplazadas del empleo. De este modo también se explica la baja cobertura del seguro por desempleo contributivo, que brinda protección económica a los trabajadores despedidos, con una serie de otras restricciones. Por su parte, las políticas que brindan asistencia económica a desempleados, sin estar condicionadas por despidos incausados, tendrán una mayor cobertura sobre los trabajadores afectados por las fases recesivas.

Por otro lado, las políticas dirigidas a contener los despidos resultan relevantes específicamente en las empresas de baja movilidad laboral. Como se señaló, estas empresas no cuentan con rotación estructural para reducir sus respectivas dotaciones de personal, por lo cual, si las mismas enfrentan problemas económicos, recurrirán al despido de trabajadores como alternativa para sostenerse en las operaciones.

Finalmente, teniendo en cuenta que una de las principales causas que da origen a la caída del empleo durante las recesiones es la contracción del volumen de las incorporaciones de personal, la promoción de contrataciones pasa a constituir un pilar para preservar el nivel de ocupación. No obstante, esta política no puede aplicarse de manera aislada de un conjunto de políticas macroeconómicas anticíclicas que sostengan la demanda agregada. Esto se debe a que resulta poco probable que las políticas laborales puedan estimular de algún modo las incorporaciones de personal, en un contexto de actividad económica muy deprimido.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, A. (1974), "Income, Experience and the Structure of Internal Labor Markets", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, Oxford University Press, febrero.
- Araujo Guimarães, N. (2004), *Transições ocupacionais e representações sobre a procura de trabalho. Comparando mercados de trabalho sob distintos regimes de welfare (São Paulo, Paris e Tóquio)*, documento presentado en el Seminario Análise sociológica dos fenômenos econômicos, Caxambu.
- Atorresi, P., F. Berhó y J. Zelarayan (2006), "Encuesta de indicadores laborales: tres años de crecimiento del empleo privado formal", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*, N° 5, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- Beck, E., P. Horan y CH. Tolbert (1978), "Stratification in a dual economy: A sectoral model of earnings determination", en *American Sociological Review*, Vol. 43, N° 5, Washington D.C., American Sociological Association, octubre.
- Berger, S. y M. Piore (1980), *Dualism and discontinuity in industrial societies*, University Press, Cambridge.
- Borjas, G. (1981), "Job Mobility and earnings over the life cycle", en *Industrial and labor relations Review*, Vol. 34, N° 3, Cornell University.
- Burgess, S. y H. Rees (1996), "Job tenure in Britain 1975-1992", en *The Economic Journal*, N° 106, Oxford, Blackwell Publishing.

- Castillo, V., E. Ferlan, A. Filippo, S. Rojo y G. Yoguel (2005), *Patrones básicos de la rotación de firmas en Argentina hacia el final de la Convertibilidad*, documento de trabajo, Buenos Aires, Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- Castillo V., D. Rivas, S. Rojo y S. Rotondo (2006), "La creación de nuevas empresas durante la etapa post-convertibilidad (2003-2005): impacto sobre el empleo asalariado registrado", en *Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleo 2003-2006*, Serie Estudios N° 5, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, setiembre.
- Castillo, V., A. Maffioli, A. Monsalvo, S. Rojo y R. Stucchi (2010), *Can SME Policies Improve Firm Performance? Evidence from an Impact Evaluation in Argentina*, OVE Working Papers 0710, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE), diciembre.
- Cimoli, M., G. Porcile, A. Primi y S. Vergara (2006), "El cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnológica en América Latina", en *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Davis, S., J. Faberman, J. Haltiwanger (2006), "The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, N° 3, American Economic Association, abril, pp. 3-26.
- Davis, S., J. Haltiwanger y S. Schuh (1996), *Job Creation and Destruction*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Doeringer, P. y M. Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Massachusetts, Heath Lexington Books.
- Dunne T., M. Roberts y L. Samuelson (1988), "Patterns of firms entry and exit in U.S. manufacturing industries", en *RAND Journal of Economics*, Vol. 19, N° 4, Santa Monica, California, invierno.
- Farber, H. (1998), *Mobility and Stability: The Dynamics of Job Change in Labor Market*, Working Paper, N° 400, Princeton, Princeton University, junio.
- Galiani, S. y H. A. Hopenhayn (2003), "Duration and risk of unemployment in Argentina", en *Journal of Development Economics*, Vol. 71, N° 1, Amsterdam, Elsevier, junio.
- Gary, B. (1962), "Investment in human capital: A theoretical analysis", en *Journal of Political Economy*, Vol. 70, N° 5, Chicago, The University of Chicago Press.

- Hall, R. (1982), "The importance of lifetime jobs in the U.S. economy", en *American Economic Review*, Vol. 72, N° 4, Tennessee, American Economic Association, setiembre.
- Haltinwanger, J., J. Lane y J. Spletzer (2000), *Wages, Productivity and Dynamic Interaction of Businesses and Workers*, NBER Working Papers N° 7994, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Lavopa, A. (2005), "Heterogeneidad estructural y segmentación del mercado de trabajo, evidencias para el caso argentino durante el período 1991 - 2004". Presentado en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET (Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo).
- Lundmark, M. y D. Power (2004), "Working through knowledge pools: Labour market dynamics, the transference of knowledge and ideas, and industrial clusters", en *Urban Studies*, Vol. 41, N° 5/6, Londres, Taylor and Francis.
- Mertens, A. (1999), *Job Stability Trends and Labor Market (Re-) Entry in West Germany 1984-1997*, Sonderforschungsbereich 373, Discussion Paper 60-1999, Berlín, Humboldt-University.
- Miller, R. (1984), "Job matching and occupational choice", en *Journal of Political Economy*, Vol. 92, N° 6, University of Chicago Press, diciembre.
- Mincer, J. (1986), "Wage Changes in Job Changes", en *Research in Labor Economics*, Vol. 8A, pp. 171-197.
- Mincer, J. y B. Jovanovic (1981), "Labor Mobility and Wages", en Sherwin Rosen (ed.), *Studies in Labor Markets*, University of Chicago Press.
- Moscarini, G. y F. Vella (2002), *Aggregate worker reallocation and occupational mobility in the United States 1971-2000*, documento de trabajo, Yale, Universidad de Yale.
- MTEySS (2011), "Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Novick, M., V. Castillo, S. Rojo y G. Yoguel (2006), "La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal", en *Revista de la CEPAL*, N° 89, Santiago de Chile, agosto.

- OEDE (2011), "Dinámica del empleo y rotación de empresas", Buenos Aires, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 1º trimestre.
- Orazen, P. y P. Mattila (1986), "Occupational entry and uncertainty: Males leaving high school", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 68, N° 2, MIT Press, mayo, pp. 265-273.
- Paz, J. (2003), *Transiciones en el mercado de trabajo y protección laboral en la Argentina*, documento presentado en el Seminario Taller Historias laborales y frecuencias de aportes al sistema de seguridad social, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo y Seguridad Social, marzo.
- Porcile, G. (2009), "Heterogeneidad estructural y desarrollo", Documento de trabajo N° 1: *Proyecto Desarrollo Inclusivo* - CEPAL.
- Robertson, D. y J. Symons (1990), "The occupational choice of british children", en *The Economic Journal*, Vol. 100, N° 402, setiembre.
- Rojo, S. (2005), "El impacto de la nueva fase de crecimiento en el empleo y en las empresas (2003-2004)" en *Trabajo, Ocupación y Empleo. Estudios 2004. Serie Estudios N° 1*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, abril.
- Rosen, S. (1977), "Human capital: A survey of empirical research", en *Research in Labor Economics*, Vol. 1.
- Schettkat, R. (1996), "Flows in labor market: Concepts and international comparative results", en R. Schettkat (comp.), *The Flows of Labour Markets*, Londres, Routledge.
- Shaw, K. (1986), "Occupational change, employer change and the transferability of skills", en *Southern Economical Journal*, Vol. 53, N° 53, Southern Economic Association, enero.
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2004), "Encuesta de Indicadores Laborales: dos años de crecimiento del empleo (octubre de 2002 - octubre de 2004)", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 1*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Thomson, E. (2003), "Segmented Labour Markets: A Critical Survey of Econometric Studies", en *Caledonian Business School Working Paper Series*, N° 36, Glasgow, Caledonian University.

Anexo. Regímenes de Movilidad laboral

La intensidad de la rotación laboral es profundamente heterogénea en la estructura productiva. Si bien en numerosos sectores del tejido productivo la movilidad laboral es acotada, otros sectores con alta rotación son los que explican la elevada movilidad que prevalece sobre el total del empleo registrado del país.

Esos segmentos se vinculan con diferentes estructuras de mercado, complejidad tecnológica, requerimientos de capacitación del personal, tamaño y antigüedad de las firmas, barreras a la entrada de nuevas empresas, tasas de empresarialidad, probabilidad de supervivencia de los nuevos negocios, entre otros aspectos que caracterizan a los distintos regímenes de organización industrial.

A partir del indicador de tasa de rotación excedente, promedio para el período 1997-2010, de los diferentes subsectores –que se definen a partir de las combinaciones de ramas de actividad y de estratos de tamaño de las firmas– se identifican cuatro regímenes de movilidad laboral: alta, media alta, media baja y baja.

Estos regímenes de movilidad laboral se diferencian según cuáles sean las estrategias utilizadas por las empresas para ajustar la dotación de personal. Por un lado, están las empresas que pertenecen al régimen de elevada movilidad, donde el desgranamiento de trabajadores y su reemplazo por otros es una práctica habitual. Este grupo está conformado por empresas del sector agropecuario, el comercio y los servicios empresariales, entre otros. Por otro lado, está el régimen de baja movilidad, conformado por firmas relativamente más grandes, intensivas en capital y tecnología.

$$TRE = TR - ABS(CN)$$

$$TR = TI + TD$$

$$CN = TI - TD$$

Donde:

TRE: Tasa de rotación excedente

TR: Tasa de rotación

CN: Cambio neto en el empleo

TI: Tasa de incorporaciones

TD: Tasa de desvinculaciones

TABLA A.1. REGÍMENES DE MOVILIDAD LABORAL

Rama de actividad	Tamaño de las empresas			
	Grandes	Medianas	Pequeñas	Micro
Agricultura y ganadería	4	4	4	4
Silvicultura, extracción de madera	4	3	4	4
Pesca y actividades relacionadas con la pesca	4	4	4	4
Extracción de petróleo crudo y gas natural	1	1	3	4
Extracción de minerales metalíferos	1	3	4	4
Explotación de otras minas y canteras	1	2	3	3
Alimentos	3	3	3	3
Tabaco	4	3	4	4
Productos textiles	1	1	2	3
Confecciones	2	2	3	4
Cuero	1	1	2	3
Madera	1	2	2	3
Papel	1	1	1	3
Edición	1	1	2	2
Productos de petróleo	1	1	1	2
Productos químicos	1	1	2	2
Productos de caucho y plástico	1	1	1	2
Otros minerales no metálicos	1	2	2	2
Metales comunes	1	1	2	3
Otros productos de metal	2	2	2	3
Maquinaria y equipo	1	1	2	3
Maquinaria de oficina	2	3	3	4
Aparatos eléctricos	1	2	2	3
Radio y televisión	3	2	1	2
Instrumentos médicos	1	1	1	2
Automotores	1	1	1	2
Otros equipos de transporte	2	3	4	4
Muebles	1	2	2	2
Reciclamiento de desperdicios y desechos	1	2	3	4
Electricidad, gas y agua	1	1	1	1
Captación, depuración y distribución de agua	1	1	1	1
Construcción	4	4	4	4
Venta y reparación de vehículos. Venta por menor de combustible	2	2	2	2
Comercio al por mayor	3	3	2	3
Comercio al por menor	2	3	3	3
Servicios de hotelería y restaurantes	4	4	4	4
Transporte ferroviario y automotor y por tuberías	1	2	3	4

Rama de actividad	Tamaño de las empresas			
	Grandes	Medianas	Pequeñas	Micro
Transporte marítimo y fluvial	4	3	4	3
Transporte aéreo de cargas y de pasajeros	4	1	2	3
Manipulación de carga, almacenamiento y depósito	4	4	3	3
Correos y telecomunicaciones	1	3	3	4
Intermediación financiera y otros servicios financieros	1	2	2	2
Seguros	3	1	2	2
Servicios auxiliares a la actividad financiera	2	2	2	2
Servicios inmobiliarios	4	3	3	3
Alquiler de equipo de transporte y maquinaria	2	3	4	4
Actividades de informática	3	3	3	4
Investigación y desarrollo	2	2	3	3
Servicios jurídicos, contables y otros servicios a empresas	4	4	4	4
Agencias de empleo temporario	4	4	4	4
Enseñanza	2	3	3	4
Servicios sociales y de salud	1	1	2	2
Eliminación de desperdicios	1	2	3	4
Servicios de organizaciones empresariales	1	1	1	2
Cinematografía, radio y televisión	3	4	4	3
Servicios n.c.p.	3	4	4	4

Referencias

1	2	3	4
Baja movilidad	Media baja	Media alta	Alta movilidad



CAPÍTULO 6

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS LABORALES CONTRACÍCLICAS SOBRE EL EMPLEO ASALARIADO REGISTRADO*

◆ INTRODUCCIÓN

Transcurridos más de dos años desde el inicio de la crisis económica internacional en 2008, una de las consecuencias más graves del quiebre de los mercados financieros en los países desarrollados ha sido la destrucción de millones de puestos de trabajo en todo el mundo. En ese contexto recesivo, era impensable que el mercado de trabajo argentino no resultara afectado por la crisis global. La sola mención acerca de la profunda contracción verificada en el comercio internacional constituye un ejemplo de las difíciles condiciones que el país –como la mayoría de los estados– debió enfrentar durante 2009.

Sin embargo, en Argentina, durante el peor momento de la crisis mundial, las tasas de desocupación, empleo y actividad presentaron escasas variaciones: la estructura ocupacional, las condiciones de trabajo y la dinámica laboral no se modificaron sustancialmente. Esto indica que, en términos generales, se han podido sostener los importantes avances logrados en materia laboral durante los últimos años e incluso durante la situación recesiva mundial. Solo el empleo asalariado registrado del sector privado verificó cierta disminución, explicada principalmente por la reducción de las incorporaciones (Castillo *et al.*, 2011).

Como respuesta a los riesgos que presentaba el nuevo escenario internacional sobre la economía doméstica, el Gobierno argentino puso en marcha un plan anticrisis, que dio prioridad a la centralidad del empleo (Rial, 2009). Este plan estuvo compuesto por un conjunto de medidas contracíclicas, referidas a cuatro

*Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela y Diego Schleser.

Agradecemos a Daniela Guariniello por su asistencia durante la investigación. Se agradecen especialmente los comentarios de Carlos Tomada, Marta Novick, Fabio Bertranou, Pablo Titiro, Sergio Paz, Clarisa Soto, Héctor Szretter, David Trajtemberg, Soledad Villafañe, Federico Pastrana y Rodolfo Stucchi, realizados sobre versiones anteriores de este documento. También se agradece a Mónica Muscolino y al equipo de Monitoreo de la Secretaría de Empleo la buena disposición que nos permitió el acceso a información sobre la ejecución de las políticas.

ámbitos diferentes de las políticas públicas: monetario-cambiario, fiscal, comercial y laboral, que tomaron como eje principal la protección del empleo, de manera indirecta, alentando la demanda doméstica e incrementando la protección de la producción local y, de manera directa, a través de políticas laborales (Abeles, 2009).

El presente capítulo tiene por objetivo evaluar el impacto de dos de las principales políticas laborales aplicadas: la reducción de las contribuciones patronales establecida en el marco de la Ley N° 26.476, con el objeto de estimular nuevas contrataciones, y el Programa para la Recuperación Productiva (REPRO), orientado a limitar los despidos a partir de subsidiar una parte de la masa salarial de las empresas en crisis.

Con este propósito, se estima un conjunto de modelos econométricos, habitualmente utilizados en las evaluaciones de impacto. Como fuente de información se utilizó al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE),¹ desarrollado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a partir de los registros administrativos del Sistema de Seguridad Social, los registros administrativos del REPRO y la Encuesta de Indicadores Laborales. La fuente incluye al empleo asalariado registrado en todo el país.

Las políticas estudiadas son similares en cuanto al método que emplean para alcanzar sus objetivos (la reducción de costos laborales) pero difieren en la estrategia de instrumentación y en la definición de su población objetivo. Mientras que en el caso de la reducción de contribuciones, para acceder al beneficio las empresas deben incorporar trabajadores, en el REPRO, la condición es no despedir personal.

Este estudio intentará responder a dos interrogantes. El primero es si las políticas implementadas fueron efectivas para cumplir con los objetivos establecidos, enmarcando el análisis en el contexto socioeconómico imperante, que ha sido determinado en parte por las políticas macroeconómicas contracíclicas implementadas por el Gobierno nacional. El segundo interrogante consiste en determinar de qué manera el diseño de las políticas se articuló con la dinámica laboral durante las fases contractivas.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una breve reseña con los antecedentes de la literatura sobre evaluaciones de impacto. En segundo lugar, se presenta una breve descripción de la dinámica laboral durante el período estudiado, que muestra la intensidad y la forma como la crisis afectó al empleo asalariado registrado. Las principales políticas laborales aplicadas durante 2009 y sus evaluaciones de impacto se desarrollan en las secciones tercera y cuarta y, finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones.

1. El estudio se desarrolla a partir del panel de trabajadores declarados a la seguridad social y de sus empleadores (base de datos longitudinal).

◆ 1. EL MÉTODO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

A partir de la década de los ochenta, las evaluaciones de impacto de las políticas sobre el mercado de trabajo comenzaron a implementarse de manera más frecuente, como una forma de conocer cuáles son los efectos que estas intervenciones producen en la sociedad. Un fuerte desarrollo metodológico ha facilitado ese proceso (Heckman, 1979, 1986, 1996, 1999; Smith, 2000; Lalonde, 1986; Imbens y Angrist, 1994).

Las evaluaciones de impacto consisten básicamente en dimensionar los cambios ocurridos en la población objetivo, que puedan atribuirse a una intervención. Para ello, se distinguen los “resultados brutos” de la política de los “resultados netos”; mientras que los primeros son todos aquellos cambios que se observan en la población objetivo después de implementado un proyecto, los efectos netos o impacto son los que no se habrían dado sin la aplicación de esa política. Para ello, es preciso descontar los efectos externos o *del contexto*, mediante la aplicación de los modelos experimentales o cuasiexperimentales² (Bond, 1985; ONU, 1984).

La lógica de los modelos experimentales y cuasiexperimentales se basa en efectuar mediciones antes y después de producida la intervención en dos grupos de agentes económicos, uno beneficiado por la medida y otro, de características semejantes, que no recibió el beneficio, que se utiliza como grupo de comparación o grupo testigo. La diferencia entre ambos modelos consiste en la selección del grupo de comparación, lo cual en los modelos cuasiexperimentales no se realiza totalmente al azar. En este caso, se trata de comparar dos situaciones contrastantes, donde el grupo de comparación resulte confiable, de modo que solo el factor que se examina permanezca independiente (Cohen y Franco, 2000).

En otras palabras, para estimar la porción de crecimiento del empleo atribuible a las políticas activas de mercado de trabajo aplicadas, resulta necesario proyectar cómo habría sido la dinámica laboral, sobre el conjunto de firmas beneficiarias, si no se hubieran aplicado dichas políticas. El efecto que se le puede atribuir a la medida es la diferencia entre lo que realmente ocurrió y la estimación de lo que podría haber ocurrido de no haberse ejecutado.

Con este fin, se utilizan dos métodos econométricos tradicionales para este tipo de evaluaciones de impacto. En primer lugar, para construir el escenario contrafáctico, se emplea una estimación de “Propensity Score Matching”. De este modo, se identificaron empresas semejantes a las beneficiarias, antes de la implementación de la política, en términos de: *cantidad de ocupados, antigüedad, rama de actividad económica, promedio de salarios pagados y localización*. Entre las dimensiones de dinámica, se consideraron

2. Este tipo de evaluaciones exige el establecimiento de objetivos operacionales y de un modelo causal que permita vincular el proyecto con los efectos resultantes de su implementación.

firmas que hayan registrado el mismo crecimiento del empleo entre 2006 y 2008³ (antes de la puesta en vigencia de la medida).

Luego, para estimar las diferencias en el desempeño de uno y otro grupo de firmas, se estima un modelo econométrico con datos de panel (Diferencias en Diferencias),⁴ que permite cuantificar de manera rigurosa la porción del crecimiento atribuible a la política.

En cada política se evalúan los impactos en función del objetivo para el cual la medida fue diseñada (reducción de despidos o crecimiento del empleo), y también se analizan los efectos indirectos que cada acción podría producir sobre otros aspectos de la dinámica del empleo (movilidad laboral, incorporaciones, desvinculaciones de personal).

◆ 2. LOS FLUJOS DEL EMPLEO REGISTRADO EN CONTEXTOS DE CRISIS

En las últimas décadas, la pérdida de empleos formales producida durante las fases recesivas del ciclo económico ha constituido un problema para la política pública. A diferencia de lo que ocurrió con la población ocupada total –del trabajo por cuenta propia o del empleo no registrado– en cada una de las crisis que atravesó Argentina durante los últimos quince años, el nivel de empleo registrado cayó sin excepción. La descripción de la dinámica de los flujos laborales que explica la pérdida de empleos durante las fases recesivas y la identificación de las principales estrategias empresariales que subyacen a esos procesos constituyen elementos del diagnóstico que fundamentan los diseños de las políticas y que permiten explicar los resultados alcanzados.

Esta sección resume los principales hallazgos del artículo “Dinámica del empleo formal en contextos de crisis” (Castillo *et al.*, 2011), donde se caracteriza la dinámica del empleo asalariado registrado privado en Argentina, en el período durante el cual se implementaron las políticas laborales que aquí se evalúan.

El diagnóstico comienza planteando que la evolución de empleo asalariado registrado es el resultado de dinámicas complejas que se producen en mercados de trabajo con elevada rotación. La evidencia muestra que durante el período 1996-2010, de manera habitual, alrededor de un 5% de los trabajadores se des-

3. La selección de empresas con tendencias de crecimiento del empleo similares a las de las empresas beneficiarias antes de la aplicación de la medida constituye una condición importante para la confiabilidad de los resultados de la evaluación. Es por ello que la evaluación se realiza sobre empresas creadas antes de 2006 y después se proyectan los resultados a la totalidad de las empresas que participaban de la política durante el cuarto trimestre de 2009.

4. El uso de estos modelos es muy frecuentes en los estudios de naturaleza microeconómica, su aplicación permite analizar dos aspectos de suma importancia: i) los efectos individuales específicos (capacidad empresarial, eficiencia operativa, capitalización de la experiencia, entre otros) y ii) los efectos temporales, por ejemplo, las fluctuaciones macroeconómicas.

vincula del empleo cada mes, para ser reemplazado por un número equivalente de trabajadores, proceso que se explica en buena medida por la baja permanencia en las nuevas contrataciones. La existencia de modalidades de contratación a tiempo determinado y de períodos de prueba, entre otras, posibilita estas dinámicas de desgranamiento laboral.

No obstante, los elevados niveles de rotación observados no implican que en la economía predomine el empleo inestable. Por el contrario, en el promedio de los últimos 15 años se observa que la mayoría de los trabajadores (el 60%) cuenta con más de tres años de antigüedad laboral y con bajas probabilidades de desvincularse, mientras que los procesos de rotación mencionados se concentran sobre el 40% restante del empleo.

La heterogeneidad del tejido productivo, las especificidades microeconómicas de los sectores, los requerimientos de calificación del personal, la estabilidad de la demanda y el tamaño de las firmas, entre otros aspectos, determinan la existencia de "regímenes de movilidad laboral" bien diferenciados.⁵ En los períodos recesivos es el empleo de los sectores de alta movilidad (cerca del 25% del total del empleo) el que más se destruye, mientras que la dinámica del empleo en los sectores de baja movilidad atempera los efectos del ciclo económico. Pero aun así, la incidencia de los despidos es mayor entre las firmas de baja movilidad.

Esta aparente contradicción (elevada movilidad y predominio del empleo estable) también se puede explicar a partir de las diferentes estrategias que desarrollan las empresas para ajustar sus dotaciones de personal. En efecto, en los sectores con alta rotación laboral las tasas de desgranamiento, elevadas y habituales, permiten a las empresas desarrollar estrategias de ajuste basadas solamente en la reducción de incorporaciones, en niveles inferiores a las desvinculaciones habituales, sin que sea necesario incurrir en costos de despidos. Por otro lado, en los sectores de baja movilidad de la economía, el margen de desvinculaciones habituales es reducido y las posibilidades de realizar ajustes al empleo a partir de la reducción de las incorporaciones son limitadas, por lo tanto, las firmas deben recurrir a despidos, previa aplicación de medidas como la reducción de horas trabajadas, las suspensiones y el adelanto de vacaciones.

En términos dinámicos, el empleo crece cuando las incorporaciones superan a las desvinculaciones y se contrae en la situación opuesta. La evolución de los flujos laborales en los últimos 15 años muestra que los períodos de contracción fueron explicados principalmente por la reducción de las incorporaciones en niveles inferiores a las desvinculaciones que se producen de manera habitual. Si bien los despidos tendieron a aumentar, en ningún período alcanzaron a explicar la caída del empleo.

A partir de estos patrones de comportamiento, que se observaron con regularidad en el empleo asalariado registrado de Argentina durante los últimos 15 años, el estudio descrito (Castillo *et al.*, 2011) analiza la dinámica laboral del período de la crisis internacional (2008-2009).

5. A manera de ejemplo, en las grandes empresas industriales, predominan los empleos estables mientras que en las multinacionales de comidas rápidas, el empleo de corta duración.

Hacia fines de 2008, la crisis internacional se transmitió a la economía argentina principalmente a través del comercio exterior, con la caída en las exportaciones y en la inversión, lo que llevó a una brusca desaceleración del crecimiento económico. Como resultado de ello, el producto bruto interno (PIB) pasó de registrar tasas de crecimiento del 8% a presentar un crecimiento del 0,9% en 2009, mientras que el empleo asalariado privado formal pasó de crecer a una tasa promedio del 9% entre los años 2003 y 2008, a contraerse un 1,8%.

En el caso de la última crisis, la caída del empleo registrado comienza en octubre de 2008, prácticamente de manera simultánea con la contracción de la actividad económica, y se prolonga durante siete meses. El análisis de los flujos de ese período confirma que la reducción de las incorporaciones de personal (desde un nivel del 3% mensual, en setiembre de 2008, al 2%, en marzo de 2009) constituyó el proceso que explicó la caída del empleo en el período, mientras que las desvinculaciones también mostraron una tendencia descendente (del 2,6% al 2,2%) a lo largo de toda la etapa contractiva, aunque con una intensidad menor que las incorporaciones.

Por otra parte, los despidos sin causa mostraron un comportamiento levemente creciente durante la etapa analizada: habiéndose mantenido estables (0,4%) durante la fase expansiva (desde 2003 hasta 2008), pasaron a 0,5% en abril de 2009 y se mantuvieron en ese nivel hasta el final de la fase contractiva. El hecho de que el indicador se haya incrementado en solo 0,1 punto porcentual refleja que el volumen de despidos creció moderadamente durante la crisis, y que el impacto de este fenómeno sobre la variación neta del empleo terminó siendo muy acotado.

Esto implica que el ajuste del empleo formal producido durante la última crisis internacional siguió el patrón explicado previamente. El número de incorporaciones se convirtió en la principal variable que determinó el descenso del nivel total del empleo registrado, mientras que los despidos fueron una fuente de destrucción de empleo secundaria y focalizada en determinados sectores. Evidentemente, estas estrategias de ajuste tienen claras implicancias sobre la efectividad de las políticas laborales orientadas a modificar los incentivos para contratar o despedir trabajadores.

A partir de este diagnóstico, las políticas laborales orientadas a promover las incorporaciones resultarían *a priori* una estrategia relevante para sostener el empleo. Durante las crisis, el número de incorporaciones alcanza niveles inferiores a los observados en las fases expansivas. Por otra parte, las políticas dirigidas a contener los despidos podrían tener menor impacto sobre el empleo ya que estos representan una fracción reducida de la caída neta del empleo total. No obstante, cobran importancia en aquellas empresas de regímenes de baja movilidad laboral, donde el desgranamiento laboral no es habitual pero, ante las crisis, se recurre al despido si es que necesitan reducir las dotaciones de personal.

◆ 3. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS LABORALES

El conjunto de políticas laborales aplicadas para morigerar los efectos de la crisis en el mercado de trabajo de Argentina se basó fundamentalmente en la reutilización o ampliación de la ejecución de instrumentos preexistentes. De este modo, atendió a diferentes aspectos de la dinámica laboral, orientándose a acelerar la creación de puestos de trabajo, a proteger el empleo y a respaldar a las empresas, con el propósito de limitar el riesgo del desempleo y el crecimiento de la informalidad, ambos fenómenos difíciles de revertir cuando se superan los períodos económicos contractivos. Este conjunto de medidas estuvo en línea con las recomendaciones presentes en el Pacto Mundial para el Empleo (OIT, 2009) y en la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT, 2009).

Orientada a incentivar contrataciones de nuevos trabajadores, entre otros aspectos, la Ley N° 26.476 introdujo reducciones en los costos laborales realizando descuentos en las alícuotas de las contribuciones patronales. Para limitar las desvinculaciones de personal, específicamente los despidos en empresas con dificultades coyunturales derivadas de la crisis, se intensificó el uso del Procedimiento Preventivo de Crisis y del Programa de Recuperación Productiva (REPRO). El primer instrumento consiste en una normativa que obliga a las empresas a presentarse ante la autoridad laboral de manera previa a producir despidos o suspensiones colectivas, mientras que el REPRO establece subsidios directos a los trabajadores a fin de pagar parte del salario en empresas que han sido afectadas por la crisis (Rial, 2009).

En esta sección se presenta una breve descripción de ambas políticas junto con los resultados de sus evaluaciones de impacto, en el contexto histórico particular surgido de la crisis internacional que tuvo lugar durante 2009.

Ambas políticas requieren ser evaluadas de acuerdo con el objetivo principal para el cual fueron diseñadas, considerando también la existencia de efectos indirectos sobre otros aspectos de la dinámica laboral. La estrategia considera cómo las políticas laborales afectan las trayectorias de los flujos de empleo, analizando la efectividad general que mostraron dichas políticas para la preservación del empleo durante la última crisis. El concepto de evaluaciones de impacto parte de reconocer que no todos los trabajadores alcanzados por una política ocupan puestos que se han creado o sostenido como consecuencia de esta. Estas evaluaciones miden los efectos directos de las políticas a partir de la comparación con un escenario contrafáctico en el que la medida no se hubiera ejecutado.

No obstante, es importante destacar que los resultados de la evaluación se refieren a un contexto específico, afectado por el paquete de políticas económicas anticíclicas implementado. Asimismo, estas medidas también afectan a otro conjunto de dimensiones socioproductivas que no se analizan en este documento, pues forman parte de paquetes de políticas integrales que se articulan con medidas macroeconómicas, constituyen herramientas del diálogo social y afectan las expectativas de los empleadores, entre otros aspectos.

3.1. REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES SEGÚN LEY N° 26.476

En los últimos 20 años, las rebajas en las contribuciones patronales y su impacto sobre la evolución del empleo formal han sido, tal vez, una de las políticas laborales más debatidas en Argentina. Actualmente, este debate no está saldado, ya que existen opiniones divididas entre los especialistas y políticos acerca de su auténtica efectividad como estímulo de la demanda de empleo formal en determinados contextos económicos e institucionales específicos o si, por el contrario, este tipo de medidas solo constituye transferencias de recursos hacia el sector empresario, sin generar impacto relevante sobre el nivel de empleo.

La fundamentación de este tipo de políticas supone que las reducciones en los costos laborales, a través de la rebaja en las contribuciones patronales, constituyen un estímulo capaz de impulsar la incorporación de personal en las empresas. La teoría económica indica que esta afirmación se cumple bajo determinadas condiciones de la demanda de bienes y de la relación entre los costos y la productividad laboral. De hecho, para que la reducción de los costos laborales produzca efectos sobre la demanda de empleo, es necesario que exista un nivel de demanda adecuado para los bienes que se producen y que los costos laborales no se encuentren demasiado alejados de la productividad de la firma. De lo contrario, sin posibilidades de incrementar sus ventas, la reducción en las contribuciones patronales difícilmente incentivaría a las empresas a contratar nuevo personal. Además, las firmas contratarían personal solamente si el ingreso adicional que esperan obtener por la incorporación de un nuevo trabajador resultara mayor al costo laboral que se deriva de su contratación.

Las instituciones laborales constituyen factores relevantes que determinan la efectividad de la política. Por ejemplo, en el caso de que las empresas puedan incorporar trabajadores no registrados sin riesgo de ser penalizadas, existirán mayores incentivos para contratar asalariados a través de esta modalidad (que implica la evasión total de las contribuciones) que utilizando la política analizada. La existencia de estos y de otros factores⁶ que pueden condicionar el éxito de la política implica que la misma debería implementarse en el marco de un modelo socioeconómico acorde, que promueva, entre otras condiciones, el consumo interno, la mejora de la competitividad internacional, y que enfrente activamente al empleo no registrado.

Durante las dos últimas décadas, la reducción de costos de contratación ha sido una medida implementada de manera reiterada en diferentes contextos económicos e institucionales y con diferentes matices en su diseño, en particular, en relación con el perfil de las empresas y de los puestos de trabajo "elegibles" para la política. Durante la vigencia del régimen de Convertibilidad, la política se aplicó de manera generalizada a todos los empleadores y a todos los contratos laborales, aunque con alícuotas diferentes según la localización. La reducción se aplicaba sobre toda la dotación de las empresas y este hecho era acompañado por una diversidad de modalidades de contratación de tiempo determinado con reducciones en los costos de salida.

6. Entre los cuales se encuentran la competitividad general de la economía, el nivel de precios internos y las inversiones productivas.

A partir de 2001 se eliminó el sistema de reducción de contribuciones patronales anteriormente vigente y en su reemplazo se adoptó un mecanismo de disminución de contribuciones pero que beneficiaba solo a los nuevos trabajadores de las empresas que incrementaran su dotación. Esta medida se orientaba a promover la contratación de nuevos trabajadores, aunque el contexto de recesión y de alto desempleo no contribuyó a que tuviera éxito. A partir de 2004, el beneficio se concentró en las nuevas contrataciones de personal realizadas por las empresas con menos de 80 trabajadores (lo que representaba al 98% sobre el total de las empresas) y la reducción, en contraposición a lo que ocurría con la medida de 2001, tenía vigencia por un período de tiempo limitado.⁷

A partir de la irrupción de la crisis internacional en la economía nacional, la medida se hizo extensiva a la totalidad del tejido empresarial, independientemente de su tamaño. A fines de 2008, el régimen de promoción y protección del empleo registrado tuvo por objetivo estimular la demanda laboral reduciendo las contribuciones patronales (con excepción de aquellas destinadas a los aportes a las obras sociales), para las nuevas contrataciones de personal. El beneficio, que duraba 24 meses, consistía en una reducción de la alícuota de contribución patronal del 50% durante los primeros 12 meses y del 25% en los 12 meses siguientes.⁸ La medida entró en vigencia en diciembre de 2008, con una duración establecida de un año, la que posteriormente fue prorrogada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Es importante destacar que las medidas implementadas durante la última fase contractiva y durante la vigencia del régimen de Convertibilidad presentan diferencias sustantivas en cuanto a su cobertura. Mientras que la política de reducción de contribuciones de 2008 redujo el costo laboral únicamente a las incorporaciones, las rebajas de contribuciones patronales aplicadas durante los años noventa alcanzaban a la totalidad de los trabajadores.

De acuerdo con la información brindada por OEDE, en diciembre de 2009 alrededor de 261 mil asalariados que trabajaban en 69 mil empresas se encontraban bajo el régimen de reducción de contribuciones patronales previsto en la Ley N° 26.476. Esto implica que, en ese momento, alrededor del 4% del total de los asalariados privados registrados estaban contratados mediante esta política. En términos acumulados, en 2009 alrededor de 85 mil empresas contrataron a unas 408 mil personas bajo esta modalidad. Se estima que el costo fiscal de la política alcanzaría un total acumulado de aproximadamente 278 millones de pesos para el año 2009.

7. De manera más detallada, aquí se especifican las modalidades y la intensidad con que se aplicaron estas medidas en el pasado: 1. Durante la década del noventa se planteó una rebaja generalizada de las alícuotas de contribuciones patronales (del 35% al 24%) y se aplicaron descuentos diferenciados a la alícuota general de acuerdo con la zona geográfica donde el empleador contrataba a los asalariados. 2. Desde 2003, si bien se eliminaron los descuentos diferenciales por zona, se implementó una reducción de la alícuota general para los nuevos empleos contratados por PyMES y para las firmas que incorporaran beneficiarios de programas de empleo o personas discapacitadas. A fines de 2008, ese beneficio se hizo extensivo a todas las empresas.

8. La normativa también establece que el empleador no podrá hacer uso del beneficio en caso de reincorporar trabajadores que haya desvinculado de su empresa previamente o en caso de haber despedido sin causa a algún trabajador (en ambos casos, dentro de los 12 meses). Quedan excluidos del beneficio aquellos empleadores a quienes se les hubiera constatado personal no registrado en períodos anteriores. Asimismo, los empleadores alcanzados por la ley mantendrán los beneficios mientras no disminuyan la plantilla total de trabajadores hasta dos años después de la finalización del régimen de beneficios.

TABLA 1. EMPLEO, EMPRESAS Y RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES, ENERO- DICIEMBRE DE 2009

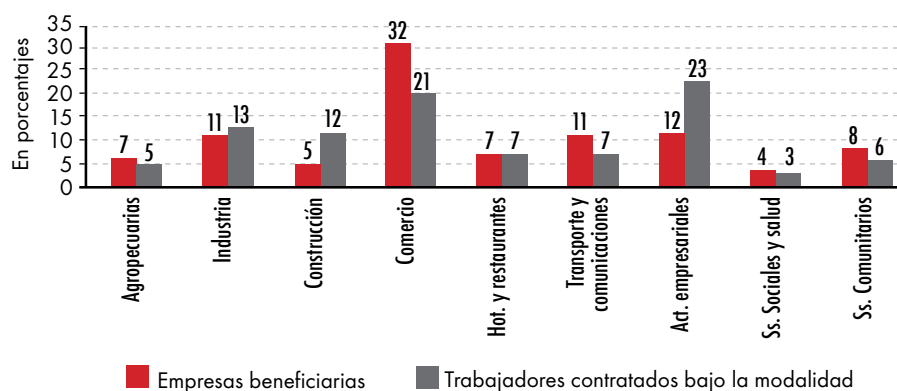
Período	Empresas (miles)	Empleo (miles)	Monto (millones de \$)
Enero - diciembre 2009*	85	408	\$ 278
Enero - diciembre 2010*	119	714	\$ 848
Diciembre 2009	69	261	\$ 57

Nota: * trabajadores y empresas bajo la Ley N° 26.476, al menos un mes en el año.

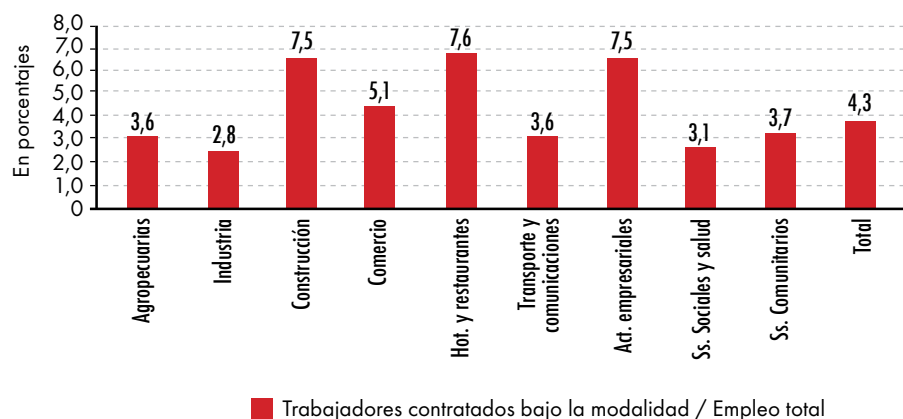
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Si bien la política fue diseñada con carácter “horizontal”, finalmente fue demandada en mayor medida por un conjunto de sectores que estaban en mejores condiciones de contratar personal, ya sea porque habían sido menos afectados por la crisis económica y/o porque presentaban mayores niveles de movilidad laboral (véase la sección 2. “Los flujos del empleo registrado en contextos de crisis”). A fines de 2009, cinco sectores concentraron el 76% de los trabajadores contratados bajo esta modalidad: un 23%, las actividades empresariales, particularmente las empresas de trabajo eventual; 21%, el comercio; 13%, la industria manufacturera, especialmente la fabricación de alimentos y de productos de cuero y calzados; 12%, la construcción; y finalmente el 7%, el sector de hoteles y restaurantes.

La incidencia sectorial del uso de la política se analiza a partir de la proporción del empleo total del sector que en determinado momento estuvo contratado bajo esta modalidad. Mientras que –como se señaló– en diciembre de 2009 el 4% del total del empleo asalariado registrado por el sector privado se encontraba contratado bajo la modalidad, la política fue utilizada con mayor intensidad en ramas como la construcción, los hoteles y restaurantes, y las actividades empresariales, cuando alcanzó a alrededor del 7,5% de los trabajadores de estos sectores. Entre estas últimas actividades se destacan, las agencias de trabajo eventual, que a esa fecha presentaban al 12% de su empleo, contratado mediante la Ley N° 26.476.

GRÁFICOS 1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL, 2009**Distribución de los trabajadores contratados bajo la modalidad y de las empresas empleadoras**

Incidencia del uso de la medida sobre el empleo total de cada sector

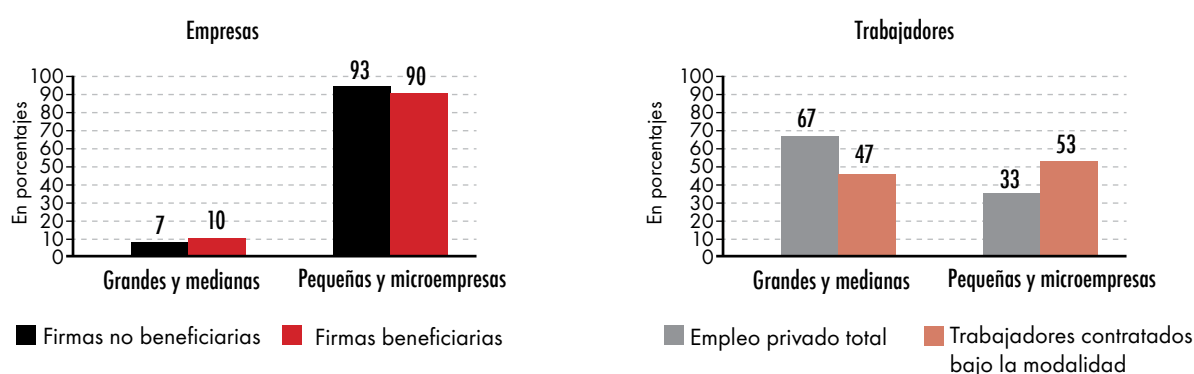


Nota: los porcentajes se refieren al porcentaje del empleo total de cada sector que estaba contratado bajo la modalidad estudiada.

Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Desde la perspectiva del tamaño de las firmas, puede afirmarse que las micro y pequeñas empresas concentraron el 53% de los trabajadores contratados bajo esta modalidad y que el 90% de las firmas utilizaron la política.

GRÁFICOS 2. DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE FIRMA. COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA ECONOMÍA, 2009



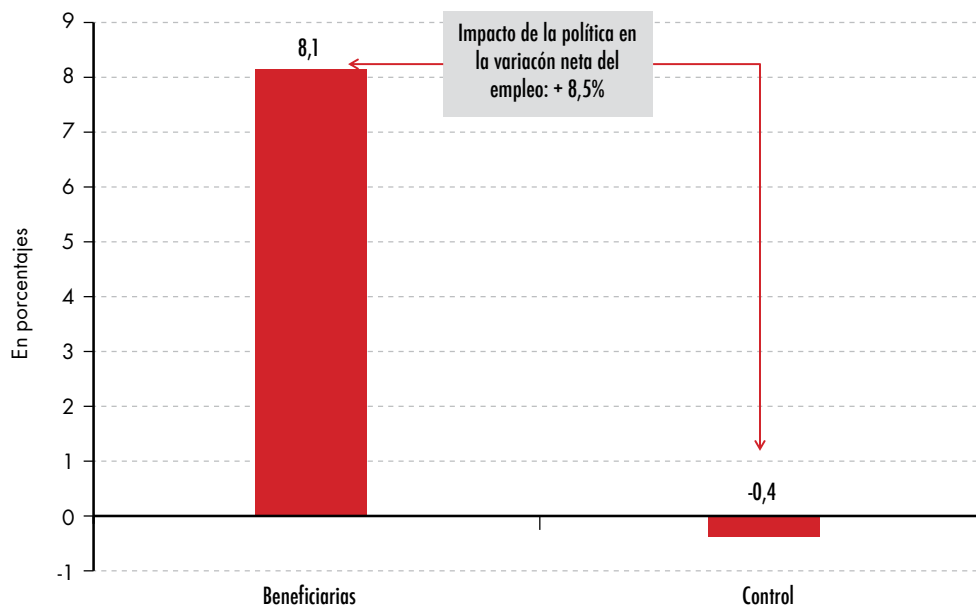
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Como se ha mencionado, el objetivo principal de aplicar esta política ha sido estimular la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas privadas, mediante la reducción temporaria de los costos laborales. En este sentido, el impacto esperado consiste en un mayor crecimiento del empleo entre las firmas que utilizan la medida (empresas beneficiarias), respecto del que se hubiera registrado de no haber sido sancionada la Ley.

Para evaluar el impacto, se aplicó un modelo cuasiexperimental –ya comentado en la sección 1. “El método para la evaluación de las políticas” y desarrollado con mayor profundidad en el Anexo que se presenta al final de este capítulo–, donde el grupo de comparación, o grupo testigo, representa una situación contrafáctica de la dinámica laboral que las empresas beneficiarias habrían presentado de no haberse instrumentado la reducción de contribuciones. El grupo de comparación se construye seleccionando firmas semejantes a las beneficiarias de acuerdo con un conjunto de características observables –sector, localización, tamaño, comportamiento exportador, tendencia previa en el empleo–⁹ que explican la dinámica del empleo. De esta manera, la diferencia en la dinámica laboral de ambos grupos solamente reflejaría la porción de crecimiento del empleo estrictamente atribuible a la reducción de contribuciones.

La estimación de los modelos muestra que el impacto de la política ha sido positivo y significativo. El crecimiento neto del empleo fue, en promedio, 8,5% más elevado en las empresas que utilizaron la política, respecto de aquellas que no la utilizaron.

GRÁFICO 3. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES COMPARACIÓN DE LA VARIACIÓN DEL EMPLEO ENTRE LAS EMPRESAS QUE UTILIZARON Y NO UTILIZARON LA MEDIDA (IV TRIMESTRE DE 2008 / IV TRIMESTRE DE 2009, EN PORCENTAJE)



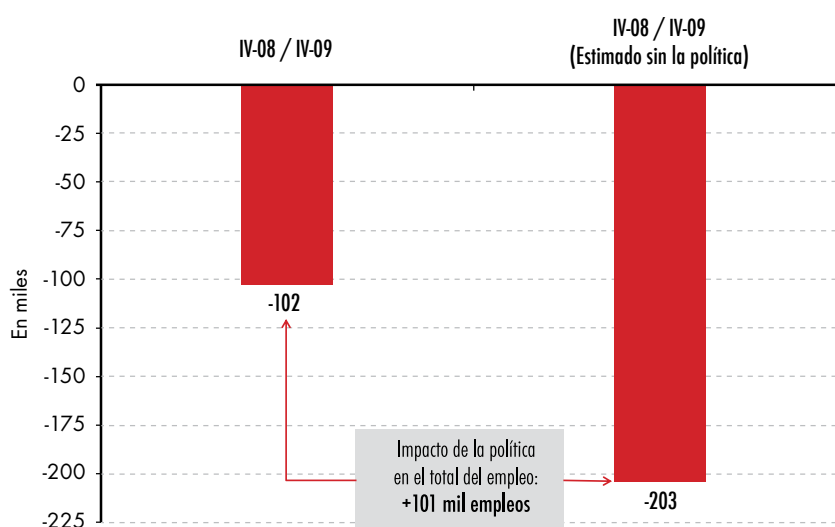
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

9. Por ese motivo, la evaluación de impacto se realiza sobre el conjunto de firmas que utiliza la medida, que existía a principio del año 2008. Entre las empresas beneficiadas por la política, se registra un grupo importante de empresas nuevas para las cuales resulta difícil construir un escenario contrafáctico. Es por ello que la evaluación se realiza sobre las firmas relativamente más antiguas y luego sus resultados se generalizan sobre el total.

Los efectos negativos de la crisis financiera internacional se reflejan en la dinámica del empleo del grupo de comparación, que redujo su empleo en un 0,4%, mientras que las empresas que se beneficiaron con la política de reducción de contribuciones, expandieron su empleo en un 8,1%. La diferencia entre ambas dinámicas (8,5%) se atribuye a los efectos de la política estudiada. Es decir que, en este marco, la reducción de contribuciones habría tenido la capacidad de modificar la demanda laboral de las empresas durante la fase contractiva.

Se estima que las firmas que utilizaron la reducción de contribuciones crearon 96 mil puestos de trabajo, mientras que, en el grupo de comparación, se destruyeron unos 5 mil. Ambos efectos, puestos creados y preservados, suman 101 mil empleos atribuibles a la política implementada. En otras palabras, puede afirmarse que de los 261 mil trabajadores registrados bajo la modalidad en diciembre de 2009, 101 mil se pueden atribuir a la política, mientras que los 160 mil restantes son empleos que hubieran existido aun sin la medida.

GRÁFICO 4 . PROYECCIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES (IV TRIMESTRE DE 2008 / IV TRIMESTRE DE 2009, EN MILES DE PUESTOS)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

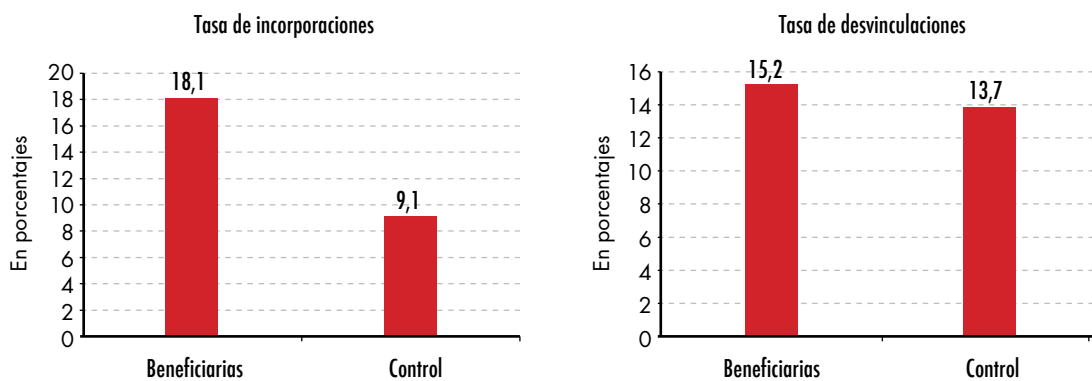
Considerando que entre los cuartos trimestres de 2008 y 2009 la destrucción total de puestos de trabajo en las empresas privadas de todo el país alcanzó a 102 mil, se estima que la reducción de las contribuciones patronales prevista en la Ley N° 26.476 redujo a la mitad el número de empleos que podría haberse perdido durante 2009.

Los resultados muestran que el impacto positivo de la medida se produjo de manera generalizada sobre empresas de distinto tamaño y de distintos sectores. No obstante, se observaron impactos más fuertes entre

las empresas de menor tamaño, particularmente entre las microempresas, en las actividades agropecuarias, en la construcción, en el comercio y, dentro de la industria, en la producción de alimentos y bebidas. El análisis manifiesta que el impacto fue más elevado en los segmentos del tejido productivo caracterizados por mayores niveles de movilidad laboral.

En los Gráficos 5 se muestran los efectos de la medida sobre las tasas de incorporaciones y desvinculaciones de personal. La tasa de incorporaciones en las empresas que aplicaron la reducción de contribuciones alcanzó al 18,1%, mientras que en el grupo de control, que expresa una situación contrafáctica, fue del 9,1%. Este resultado evidencia que, tal como se estableció como objetivo, la medida incentivó las contrataciones de personal y que, si no se hubiera aplicado, el flujo de contrataciones se habría retrotraído a la mitad.

GRÁFICOS 5. EFECTOS DE LA POLÍTICA SOBRE LOS FLUJOS DE EMPLEO REGISTRADO DEL SECTOR PRIVADO (IV TRIMESTRE DE 2008 / IV TRIMESTRE DE 2009)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base de SIPA.

Siguiendo con el análisis comparativo, se observa que la medida incrementó moderadamente la cantidad de desvinculaciones de personal, teniendo en cuenta que la tasa específica creció 1,5 puntos porcentuales con respecto al grupo de control. Esto significa que las intervenciones, si bien son diseñadas con el objetivo de estimular la creación de nuevos puestos de trabajo, también producen efectos sobre otros aspectos de la dinámica laboral; en este caso, sobre las desvinculaciones de personal. No obstante, el impacto positivo sobre la variación neta del empleo explica por qué fueron mayores sus efectos sobre las incorporaciones que sobre las desvinculaciones.

Para explicar la efectividad de la política de reducción de contribuciones patronales, se debe considerar que en las fases contractivas la pérdida neta de empleos es causada por la desaceleración en el volumen de incorporaciones (véase el punto 2. "Los flujos del empleo registrado en contextos de crisis"). Este proceso sucede en gran medida en las empresas de elevada movilidad laboral. En estos casos, la medida analizada actúa directamente sobre uno de los principales factores que dan lugar a la contracción del

empleo durante las crisis, estimulando a estas empresas a sostener el nivel de incorporaciones a través de una rebaja en los costos laborales no salariales del empleo ingresante.

No obstante, como las empresas contratan personal que reemplaza a otros que se han desvinculado, no todos los trabajadores contratados utilizando la rebaja de contribuciones ocupan puestos creados a partir de tal medida. En efecto, se estimó que solo la mitad de los trabajadores contratados con esta modalidad ocupó puestos que no habrían existido si no se hubiera implementado la estrategia que se está analizando. El resto de los trabajadores, aunque nuevos en sus empresas, reemplazaron a otros que estaban contratados bajo modalidades tradicionales, quienes se habían desvinculado de las empresas como parte del proceso habitual de desgranamiento del empleo, explicado en la sección 2 de este capítulo, y constituido por desvinculaciones voluntarias, ceses de contratos a plazo y jubilaciones, entre otros.¹⁰

También interesa analizar en qué medida el incentivo fue aprovechado para reducir costos laborales en puestos ya existentes. Las características de las ramas de actividad donde se autofocalizó la medida facilitan estas prácticas, que se verifican en algunos sectores. En efecto, en las actividades económicas donde la movilidad laboral es una característica estructural, las incorporaciones de personal habituales se realizaron bajo la modalidad promovida a partir de la vigencia de la ley. En estos segmentos, la reducción de aportes permitió reducir los costos laborales no solamente en los nuevos puestos, sino también en una elevada proporción del empleo del sector.

Como sería de esperar, la estrategia de reemplazar trabajadores contratados bajo las modalidades tradicionales por otros nuevos trabajadores con contrataciones alcanzadas por la rebaja de las contribuciones lleva a que la reducción efectiva de los costos laborales por puesto de trabajo creado resulte mayor a la que establece la normativa. En efecto, se puede estimar¹¹ que la reducción nominal de costos laborales que establece la política alcanza \$207 por cada trabajador incorporado con esta modalidad. No obstante, el proceso de reemplazos –de trabajadores existentes por nuevos trabajadores bajo la política– determina que el beneficio promedio que perciben los empleadores por cada puesto de trabajo creado alcance los \$533 pesos mensuales (para más detalle, véase en el Anexo II “Estimación del impacto en el costo laboral”).

10. Es importante aclarar que la Ley N° 26.476 no estimuló el reemplazo de trabajadores con antigüedad por trabajadores nuevos con un menor costo laboral, ya que excluye del beneficio a los empleadores que hayan despedido a algún trabajador sin causa, no estableciendo limitaciones cuando el trabajador se ha desvinculado por otra causa (desvinculaciones voluntarias, fin del contrato temporal, etc.). En segundo lugar, los incentivos económicos que ofrece la ley tampoco operan en este sentido, pues la magnitud de la reducción del costo laboral, como máximo por 24 meses, difícilmente compensaría el pago de indemnizaciones, costos de búsqueda y formación de nuevos trabajadores, etc.

11. La Ley N° 26.476 define, para cada trabajador incorporado bajo esta modalidad, una reducción del 50% en las contribuciones patronales (23%), exceptuando los aportes al subsistema de salud (6%). Esto representa una reducción de 8,5 puntos en las contribuciones patronales totales. Al aplicar esta reducción al salario bruto promedio de los trabajadores contratados bajo la modalidad promovida (\$2034), se estima que los empleadores se ahorrarían \$207 por mes por cada trabajador contratado de este modo.

Otro aspecto a considerar es que el grado de profundidad de la crisis determina la cantidad de empresas y trabajadores que se adscriben a la política y además perfilará su cobertura sobre el empleo. En la medida que la retracción de la demanda agregada resulte más importante, habrá menos empresas dispuestas a incorporar trabajadores, con lo cual la política podría ser efectiva en el nivel de las firmas beneficiadas pero de un modo marginal para el mercado de trabajo. Es por esto que el éxito de una política de reducción de costos laborales para amortiguar los efectos de las crisis sobre el empleo siempre dependerá de su articulación con una estrategia macroeconómica dirigida a sostener el nivel de actividad, consumo e inversión. Por esta razón, el conjunto de medidas implementadas por el Estado explica gran parte de los resultados positivos alcanzados por esta política específica.

En resumen, a partir de este análisis se puede indicar que la política de reducción de contribuciones, en el marco del régimen institucional y del contexto económico vigente durante 2009, tuvo efectos positivos en la generación de puestos de trabajo. Sumado a su elevado nivel de ejecución, la política ha producido impactos significativos en el nivel del empleo registrado en su conjunto y ha reducido a la mitad el porcentaje de puestos perdidos durante la crisis.

No obstante, es preciso destacar que tal política, al ser utilizada en mayor medida en actividades que se caracterizan por crear empleos inestables, atempera los efectos del ciclo económico en aquellos segmentos de empleo de menor calidad en el conjunto de los asalariados privados, grupo que suele ser más vulnerable en contextos de crisis, respecto de otros grupos de asalariados registrados.

3.2. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA (REPRO)

El Programa de Recuperación Productiva (REPRO)¹² fue creado en 2002, desde la órbita del Ministerio de Trabajo, para establecer subsidios directos a las empresas que atravesaran situaciones de crisis comprobables, con el fin de pagar parte del salario de sus trabajadores. Este programa formó parte de una estrategia de políticas más compleja, que incluía al Procedimiento Preventivo de Crisis¹³ y la doble indemnización¹⁴ (Rial, 2009).

12. Mediante la Resolución N° 481/02, para ser aplicado mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional. La Ley N° 26.563 dispuso una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2011, de la declaración de Emergencia Ocupacional Nacional. En razón de ello y en vista de los resultados obtenidos, el MTEySS procedió a prorrogar la vigencia del REPRO.

13. El artículo 1° del Decreto N° 264/02 dispone que el empleador que decida efectuar despidos sin causa justificada, deba previamente aplicar el Procedimiento Preventivo de Crisis de Empresas establecido en el Título III de la Ley Nacional de Empleo (Capítulo VI, arts. 98 al 105). Este procedimiento es similar al de la conciliación obligatoria, se tramita ante el Ministerio de Trabajo a instancias del empleador o de la asociación sindical de los trabajadores y deberá llevarse a cabo previamente a la aplicación de suspensiones y despidos por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas que afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 empleados; a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y a más del 5% en empresas de más de 1000 empleados.

14. La Ley de Emergencia Pública incorpora en su Título VII el artículo 16 que establece la suspensión de los despidos sin causa justificada por el término de 180 días y, en caso de producirse, en contravención a lo dispuesto por este artículo, el empleador deberá abonar el doble de la indemnización que le hubiere correspondido percibir al trabajador.

Una vez superada la crisis de 2002, el REPRO fue prorrogado en varias ocasiones, atendiendo a crisis sectoriales puntuales. En 2003, brindó asistencia a casi 16 mil trabajadores de 1,3 mil empresas. Entre los años 2004 y 2007, en un contexto de crecimiento económico, la ejecución del programa fue casi marginal. A fines de 2008, con el objeto de morigerar los impactos negativos de la crisis internacional sobre el mercado de trabajo, se asignaron al REPRO recursos adicionales, con el propósito de sostener a aquellas empresas que enfrentaban una situación de crisis que podía llevarlas a la necesidad de despedir personal. Actualmente, esta herramienta mantiene su vigencia (hasta el 31 de diciembre de 2011). Durante 2009, participaron en este programa 2,2 mil empresas y 130 mil trabajadores, con un gasto total de 420 millones.

TABLA 2. EMPLEO, EMPRESAS Y MONTOS DEL PROGRAMA REPRO, ENERO-DICIEMBRE DE 2009

Período	Empresas participantes (miles)	Trabajadores cubiertos (miles)	Monto (millones de \$)
Enero - diciembre 2009*	2,2	129,4	\$ 420,1
Enero - diciembre 2010*	2,4	143,8	\$ 503,3
Diciembre 2009	1,1	77,1	\$ 47,0

Notas: *trabajadores y empresas alcanzados por la política, al menos un mes en el año.

Fuente: Área de Monitoreo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El REPRO tiene por objeto sostener el empleo y contribuir con la recuperación de determinados sectores. El beneficio que brinda el programa consiste en el pago de una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$600 por el plazo de hasta 12 meses,¹⁵ destinada a completar el salario de los trabajadores. Por su parte, las empresas se comprometen a abonar a los trabajadores el suplemento necesario para alcanzar el salario establecido para cada categoría y a abstenerse de disponer despidos sin causa y por razones de fuerza mayor.

Para acceder a este beneficio, las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones para su recuperación. El procedimiento administrativo incluye diferentes etapas. La Dirección Nacional de Relaciones Federales de la Secretaría de Trabajo del MTEySS recibe las solicitudes de las empresas, las evalúa y realiza un informe técnico que dispone a consideración del Ministro de Trabajo. La empresa acredita sus inscripciones, la situación de sus trabajadores dependientes y su flujo económico y financiero, presentando sus balances contables y demás documentación. El seguimiento, supervisión y fiscalización del Programa está a cargo de la Secretaría de Trabajo.

15. El lapso estipulado podría extenderse por circunstancias excepcionales y debidamente fundadas.

Son varios los argumentos que demuestran la importancia de aplicar políticas que limiten los despidos. La experiencia internacional indica que los despidos, como estrategia de reducción, suelen afectar en mayor medida a los trabajadores que se desempeñan en segmentos estables del tejido productivo, ya que las empresas con regímenes de elevada movilidad ajustan sus plantillas sin sustituir a los trabajadores que se desvinculan.

Se puede considerar que la pérdida de perfiles capacitados durante las crisis es difícil de recuperar, cuando luego se retoma el crecimiento, y constituye deterioros importantes para las capacidades productivas de las empresas y de la economía en general. Estos trabajadores suelen ser los principales perceptores de sus hogares y, debido a su edad y experiencia laboral, acumulan capacidades muy específicas y valiosas para el sector donde se han desempeñado. Esto ocurre, en particular, con los trabajadores de la industria, a quienes se les vuelve muy difícil una reinserción laboral, en condiciones similares a las pérdidas, en otras empresas, lo que ocasiona elevados costos sociales, debido al papel que cumplen en sus hogares (Castillo *et al.*, 2006). Estas consideraciones indican que los despidos tendrían mayores impactos sociales respecto de otro tipo de desvinculaciones protagonizadas por “trabajadores secundarios”, en general mejor adaptados a la movilidad laboral (Mincer, 1986; Farber, 1998; Haltinwanger *et al.*, 2000, Castillo *et al.*, 2006).

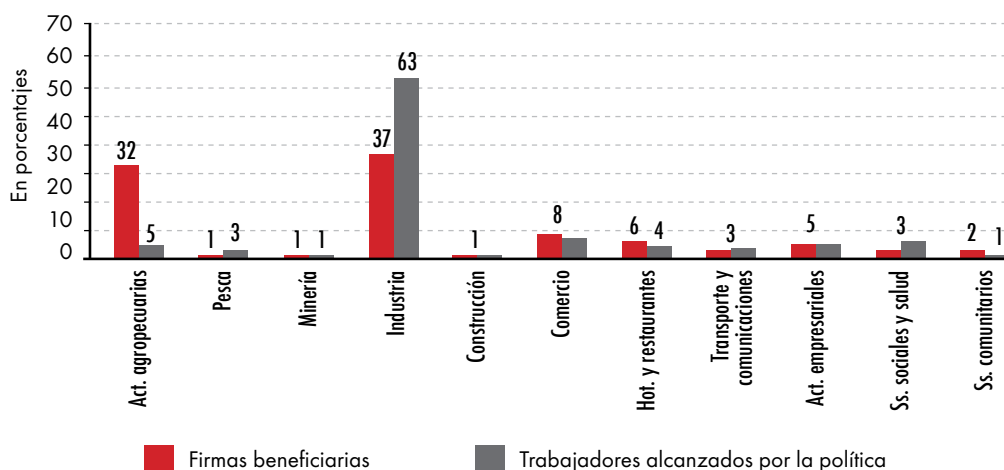
Como se ha mencionado en la sección 2 de este capítulo, durante las últimas dos fases contractivas los despidos y las desvinculaciones han sido en mayor parte una fuente secundaria de destrucción de empleo, no obstante han tenido efectos en el nivel sectorial regional, especialmente en el caso de las empresas que son principales empleadoras en una localidad. En esos casos, el efecto de los despidos adquiere alta incidencia sobre pueblos y ciudades, un fenómeno que resulta difícil de revertir, tal como se ha podido observar en distintas experiencias que tuvieron lugar en Argentina durante la década de los noventa.¹⁶

Otro argumento que justifica la implementación de este tipo de políticas consiste en brindar señales claras a los empleadores y trabajadores acerca de la presencia de un Estado activo, con capacidad de implementar medidas que logren contener y revertir los *shocks* económicos que implicarían elevados costos sociales. En este sentido, las políticas que limitan los despidos brindan a los actores que integran el mundo del trabajo la posibilidad de recurrir a un último mecanismo de protección en el caso de que el resto de las medidas no hayan sido capaces de revertir el ajuste masivo de personal.

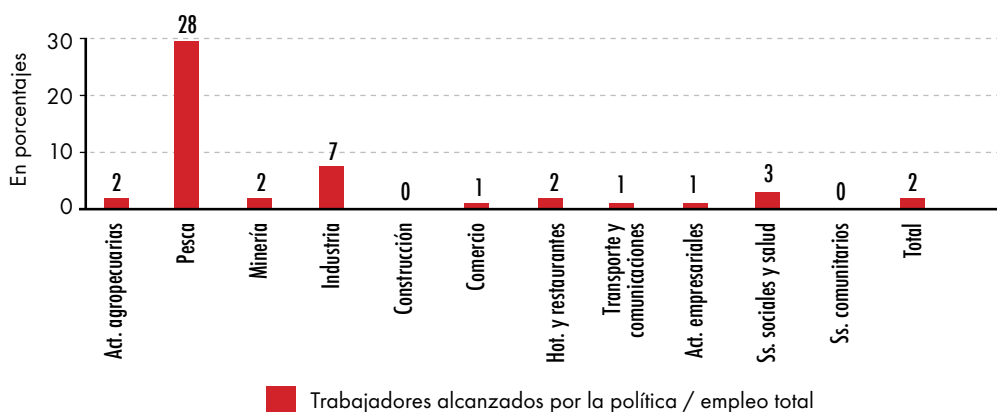
16. San Nicolás, Zapla, General Mosconi y Cutralcó, entre otras.

GRÁFICOS 6. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL REPRO, 2009

Distribución de las prestaciones y de las firmas beneficiarias



Incidencia del uso de la medida sobre el empleo total de cada sector



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA y Área de Monitoreo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Durante 2009, si bien recibieron beneficios empresas de todos los sectores y de todos los tamaños, el REPRO tendió a concentrarse en aquellas actividades que fueron particularmente afectadas por la crisis y que tradicionalmente resultan estables en cuanto a la gestión de su empleo (regímenes de movilidad laboral bajo y medio bajo), donde los despidos constituyen las estrategias más utilizadas para ajustar las dotaciones de personal ante las fluctuaciones en el ciclo económico.

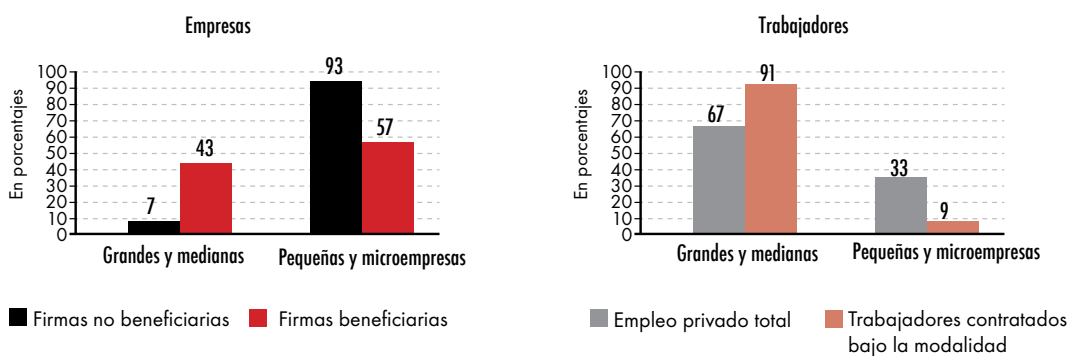
En efecto, esta política fue más demandada por las empresas de la industria manufacturera y por el sector agropecuario y, en menor proporción, se destaca el comercio y los hoteles y restaurantes. La utilización de

la política en el sector manufacturero fue muy heterogénea, respondiendo a la forma en que la crisis afectó a las distintas ramas de actividad: las prestaciones se concentran en mayor medida en la producción de alimentos y bebidas, en el sector automotriz y en la producción textil.

Por otra parte, al analizar la incidencia de las prestaciones del programa sobre el empleo total de las distintas actividades económicas, puede observarse que predomina el sector pesquero –relativamente pequeño en términos de empleo–, donde las prestaciones del REPRO representan el 28% de los puestos de trabajo declarados durante el cuarto trimestre de 2009. La incidencia de la política también resulta elevada en la industria manufacturera, donde las prestaciones representan el 7% del empleo total. Y, en particular, se extiende sobre el sector metalmecánica, donde la industria automotriz fue cubierta 18%; la fabricación de maquinaria y equipos, 10%; y la fabricación de otros equipos de transporte, 8,7%. Los sectores textil (17%) y cuero (12%), por otra parte, también presentan una elevada incidencia de las prestaciones del REPRO en relación con su empleo.

La mayor parte de las firmas que participan del REPRO son pequeñas y microempresas (57%). Pero al comparar las participaciones de cada estrato de tamaño en la política y en el tejido empresarial del país, se destaca la importante participación de las empresas grandes y medianas, tanto en términos de firmas como en las prestaciones: el 91% del total de las prestaciones del REPRO se destinó a este tipo de firmas.

GRÁFICOS 7. DISTRIBUCIÓN DEL REPRO POR TAMAÑO DE FIRMA COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA ECONOMÍA, 2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA y Área de Monitoreo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

No debe sorprender la mayor focalización del REPRO en la industria manufacturera –particularmente en la industria pesada y en las firmas medianas y grandes– ya que estos constituyen los segmentos del tejido productivo que ofrecen mayor estabilidad en el empleo (menor movilidad), donde son los despidos y no el desgranamiento de puestos de trabajo la estrategia de gestión de recursos humanos más utilizada para

ajustar las dotaciones de personal ante las fluctuaciones del ciclo económico. Esto implica que en otros segmentos, de elevada movilidad, donde prácticamente no se producen despidos, una política que tiende a reducirlos carece de sentido.

En este marco, el análisis que se presenta a continuación procura comparar la evolución de los despidos entre aquellas empresas que participan en el REPRO y un conjunto de empresas similares, que enfrentan una situación parecida, pero que no acceden a la política, ya sea por una decisión estratégica o por dificultades para poder tramitar el beneficio. Este supuesto se basa en considerar que dos firmas localizadas en el mismo territorio, que desarrollan la misma actividad económica y que presentan igual tamaño y antigüedad, se verán afectadas por la crisis internacional con la misma intensidad. La evolución de los despidos “empíricos”,¹⁷ que se desarrolla en el grupo de comparación representa la dinámica que se habría producido entre las empresas que participan del REPRO, si la política no se hubiera implementado.

Los resultados de la evaluación de impacto indican que la política cumple de manera estadísticamente significativa con su objetivo de limitar la cantidad de despidos. En efecto, durante 2009, las empresas beneficiarias del REPRO presentan una tasa de despidos 0,6 puntos porcentuales menor que la que se habría registrado si no se hubiera ejecutado el programa.¹⁸ En otras palabras, el REPRO reduce a la mitad la tasa de despidos entre las empresas beneficiarias.

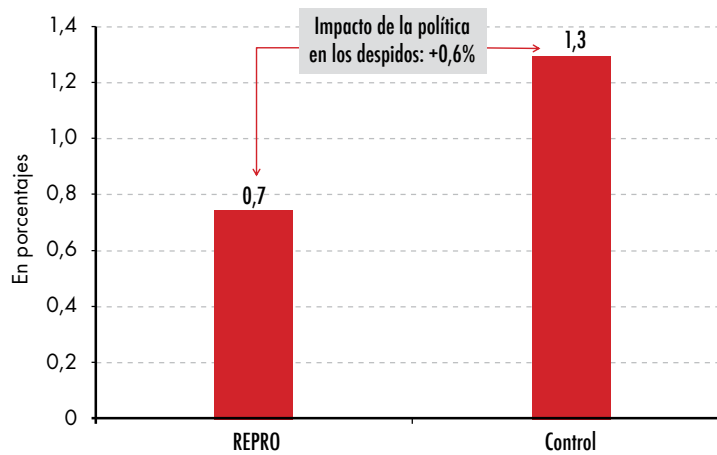
Este resultado significa que la reducción del costo laboral promovida por el programa, a través del subsidio de parte de la masa salarial de las empresas beneficiadas, logra evitar un número considerable de despidos que se hubiesen realizado de no aplicarse la política. En este caso, la medida habría permitido compensar parcialmente la pérdida de rentabilidad de las firmas afectadas por la crisis, con la reducción del costo laboral medio, evitando los despidos.

Al igual que con la política anteriormente evaluada, es esperable que la efectividad del programa dependa de la gravedad del proceso recesivo. En la medida en que la contracción de la demanda agregada se profundice, la pertinencia del subsidio para sostener el empleo será menos gravitante.

17. Al respecto, es importante destacar que los registros administrativos utilizados como fuente de este estudio no individualizan las desvinculaciones originadas en despidos incausados. No obstante, se aplicó un criterio de “despidos empíricos”, identificando al conjunto de trabajadores que se desvinculan del empleo asalariado registrado, percibiendo en su última remuneración declarada un monto que al menos triplica su remuneración normal y permanente, suponiendo que ese pago extraordinario incluye una indemnización por despido o un monto “acordado” entre las partes o, sin cumplir este requisito, la desvinculación coincide con el cierre de la empresa. Si bien esta definición de “despidos empíricos” resulta una buena aproximación, difiere del concepto jurídico del despido. Por lo tanto, el indicador utilizado sobreestima en algún grado la cantidad de despidos efectivos.

18. A diferencia de la sección anterior, donde se presentaron las tasas de incorporaciones, desvinculaciones y despidos en términos mensuales, en la presente sección se calcularon estos indicadores de manera trimestral para evitar tomar como base un solo período mensual. Ambas metodologías de cálculo (mensual y trimestral) son estrictamente consistentes entre sí.

GRÁFICO 8. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DEL REPRO. COMPARACIÓN DE “DESPIDOS EMPÍRICOS” ENTRE LAS EMPRESAS QUE UTILIZARON Y NO UTILIZARON LA MEDIDA, 2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

Si bien estas intervenciones están diseñadas con el objetivo de reducir los despidos, de manera indirecta también afecta a otras estrategias de gestión de las empresas. Es por ello que se complementa el análisis de los efectos del REPRO sobre las otras dimensiones de los flujos de empleo, estimando de qué manera la medida modifica las estrategias de incorporaciones y desvinculaciones de personal durante la crisis y, en consecuencia, la variación neta del nivel de empleo. Así se comprueba que las empresas que utilizaron el REPRO redujeron la tasa de desvinculaciones, más allá de la contracción en los despidos. Es decir que no solo redujo los despidos, sino también otros tipos de desvinculaciones decididas por las empresas que no constituyen despidos.

No obstante, la participación en el REPRO también modifica la dinámica de incorporaciones de personal. Las empresas beneficiadas por este programa tienden a incorporar menos personal respecto del conjunto de firmas similares que no lo solicitaron. Ambos efectos implican que el REPRO disminuyó la movilidad laboral de las empresas beneficiarias sin afectar de manera significativa la dinámica del empleo.

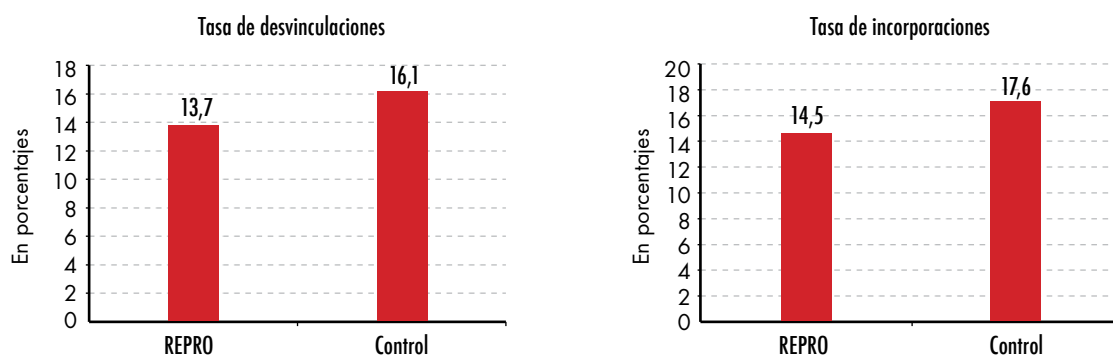
Como se ha desarrollado en la sección 2 de este capítulo, si bien en contextos de crisis los despidos tienden a aumentar, no obstante continúan siendo una fuente secundaria de destrucción de puestos de trabajo en el nivel del empleo de toda la economía. De este modo, puede afirmarse que la política resultó efectiva reduciendo los despidos y no modificó la variación neta del empleo entre las firmas beneficiarias.

La política muestra efectos diferentes según cuáles sean los segmentos del tejido productivo sobre los cuales incide: los resultados son mejores entre las actividades económicas que fueron afectadas en mayor medida por la crisis y que presentan baja movilidad laboral, tal es el caso de las actividades industriales intensivas

en ingeniería (el complejo automotriz y la metalmecánica en general) e intensivas en empleo. También se observan mejores resultados entre las empresas grandes y medianas.

Esto implica que, considerando ambas dimensiones –rama y tamaño– se puede concluir que la política muestra impactos más significativos cuando se focaliza en sectores más afectados por la crisis, particularmente en los regímenes de baja movilidad laboral y que, en cambio, el impacto se reduce cuando la cobertura tiende a volverse horizontal.

GRÁFICOS 9. EFECTOS DE LA POLÍTICA SOBRE LOS FLUJOS DE EMPLEO REGISTRADO DEL SECTOR PRIVADO (IV TRIMESTRE DE 2008 - IV TRIMESTRE DE 2009)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

4. DINÁMICAS COMPARADAS DE LAS POLÍTICAS SOBRE LOS FLUJOS DE EMPLEO

Como se ha mencionado, el análisis de la dinámica del empleo registrado durante la crisis mostró que la principal causa de la pérdida de puestos de trabajo fue la decisión, por parte de las empresas de elevada movilidad laboral, de reducir las incorporaciones de personal que en su nuevo nivel no resultaron suficientes para compensar las desvinculaciones resultantes del proceso habitual de desgranamiento del empleo. Por otra parte, si bien los despidos se incrementaron, en particular en las empresas de baja movilidad, solo constituyeron una fuente secundaria de destrucción de puestos de trabajo.

En ese marco, las dos principales políticas implementadas con el objeto de morigerar los efectos de la crisis internacional sobre el empleo responden a estrategias bien diferenciadas a partir de la disminución de los costos laborales, medida que afecta a distintos componentes de los flujos de empleo. Por un lado, la reducción de las contribuciones se orientó a incentivar la creación de puestos de trabajo elevando las

incorporaciones de personal, mientras que el REPRO se orientó a reducir las tasas de despidos. Los resultados obtenidos mostraron que si bien ambas políticas fueron efectivas en la consecución de sus objetivos, la reducción de contribuciones, orientada a atender la causa principal de la contracción del empleo agregado, presentó una mayor efectividad en la preservación del empleo neto durante la última crisis.

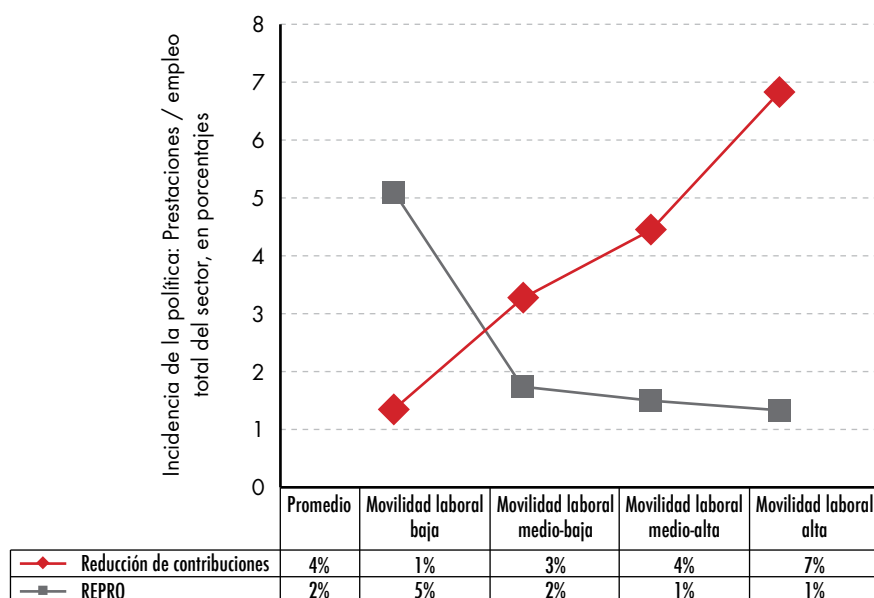
El análisis de los efectos de las políticas, realizado desde la perspectiva de los flujos de empleo, demostró que estas no solamente impactaron sobre los componentes a los que estaban orientadas, sino que también afectaron otras dimensiones de la dinámica laboral, limitando sus efectos. La reducción de las contribuciones, además de aumentar las incorporaciones, elevó -aunque en menor medida- la cantidad de desvinculaciones, incrementado levemente la movilidad laboral entre las empresas que utilizaron la política. Por su parte, el REPRO contrajo el volumen de despidos, a la vez que redujo levemente el ritmo de incorporaciones de personal. Esta experiencia permite valorar la importancia de atender, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, a otros posibles comportamientos empresariales incentivados por las políticas, que podrían afectar su eficacia.

Otro aspecto que interesa comparar es la especialización de ambas políticas sobre determinados sectores económicos y tamaños de empresas. Es así como la reducción de contribuciones fue utilizada, en mayor medida, por empresas con regímenes de alta rotación, para sostener el empleo que resulta más vulnerable al ciclo económico, cuya creación se puede incentivar con reducciones acotadas en los costos laborales que las empresas maximizan a través de la lógica de reemplazos de personal que caracteriza a sus actividades. Es decir que esta política se focalizó en los sectores de la economía donde habitualmente se producen mayores pérdidas de puestos de trabajo como resultado de las crisis.

Por su parte, la reducción de costos del REPRO se orientó a empresas de baja movilidad. En este caso, las especificidades microeconómicas de estos sectores (intensidad de uso del factor trabajo y de tecnologías, importancia relativa de los costos laborales, entre otros) llevaron a que ese empleo se preservara mejor en los contextos de crisis y que resultara más difícil de crear a partir de reducciones en los costos laborales. Por ello, el REPRO permitió limitar los despidos y no modificó de manera sustantiva la evolución neta de los puestos de trabajo.

Finalmente, un último aspecto a subrayar es que la política de reducción de contribuciones patronales incentiva la expansión del empleo en los sectores de elevada movilidad laboral. Por lo tanto, si bien esta política resulta efectiva para sostener el nivel de empleo agregado en el corto plazo, una vez superada la crisis debería retirarse, ya que, si esto no ocurriera, constituiría un incentivo hacia los sectores que crean empleo de baja calidad.

GRÁFICO 10. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS LABORALES SOBRE EL TOTAL DEL EMPLEO REGISTRADO, SEGÚN RÉGIMENES DE MOVILIDAD LABORAL, 2009



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.

5. CONCLUSIONES

Evaluar los efectos de las políticas resulta fundamental para facilitar las decisiones, pues genera aprendizajes que se apoyan en los éxitos y fracasos del pasado. Contar con resultados de evaluaciones permite mejorar la calidad de la gestión pública, tanto para confirmar la conveniencia de aplicar ciertas políticas como para identificar efectos no deseados, cuyo conocimiento y comprensión orientarían el rediseño de las acciones.

En este documento se presentó la evaluación de las dos principales políticas laborales implementadas para morigerar los efectos de la crisis internacional que afectó al país durante 2009: la reducción de las contribuciones patronales establecida por la Ley N° 26.476 y el Programa de Recuperación Productiva - REPRO. Los resultados obtenidos muestran que la implementación de la medida de reducción de contribuciones patronales llevó a la mitad el número de puestos de trabajo que se habrían perdido durante la crisis de no mediar esa política. Por su parte, el Programa REPRO resultó efectivo limitando los despidos de trabajadores en el segmento de regímenes de baja movilidad del tejido productivo y en empresas particularmente afectadas por la crisis internacional. Por otra parte, estas empresas, con trayectorias de empleo estables en el tiempo, no utilizaron la política de reducción de contribuciones patronales.

Un aspecto central a tener en cuenta es que las políticas no pueden ser evaluadas como medidas aisladas, sino desde sus diferentes efectos, según el régimen o modelo económico en el cual se encuadran y se aplican (Amable, 2007). En este sentido, se podría afirmar que las medidas analizadas fueron exitosas, debido en parte al conjunto de políticas e instituciones que conforman el modelo socioeconómico vigente. Desde esta perspectiva, el marco reunió las condiciones necesarias para que, durante la etapa contractiva, una reducción de las contribuciones patronales como la planteada en la Ley N° 26.476 sea capaz de generar fuentes de trabajo y un subsidio sobre la masa salarial que permitiera limitar los despidos. En efecto, el sostenimiento del nivel de actividad y de la demanda interna, junto con la preservación de la competitividad de la economía durante la vigencia de la crisis internacional, constituyen logros del conjunto de acciones aplicadas por el Estado nacional, que contribuyeron a que la reducción de los costos laborales tuviera un impacto positivo sobre la preservación de las fuentes de trabajo.

Considerando la importancia que adquiere la dinámica laboral, para ser efectivas las políticas deberán tener en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre los distintos componentes que integran los flujos laborales. Este enfoque sirve, entre otras cosas, para identificar los objetivos prioritarios de la política laboral: en las dos últimas crisis, la destrucción de puestos de trabajo se debió a la reducción de la cantidad de incorporaciones, con lo cual la mejor estrategia para sostener el nivel de empleo neto sería implementar políticas que tengan el objetivo de estimular las contrataciones de personal.

A partir del reconocimiento de la elevada movilidad, como una característica estructural de un segmento del empleo registrado en Argentina, surge la necesidad de promover políticas para “sostener la demanda de trabajo”, es decir, para evitar que, como consecuencia de la crisis, se interrumpan los flujos de incorporaciones que son necesarios para reponer los empleos que se desgranar de manera habitual, sin perjuicio del mantenimiento de otras políticas que apuntan a “sostener el empleo”, evitando ciertos despidos que se incrementan solamente en sectores puntuales o en el caso de que las crisis resulten demasiado profundas.

Ambas lógicas, sostener la demanda de empleo, por un lado, y preservarlo, por el otro, cobran sentido según cuál sea el segmento del mercado de trabajo que se analice. El sostenimiento del empleo (doble indemnización, reducción de costos laborales y subsidios para evitar despidos) tiene sentido en los sectores de baja movilidad, donde los despidos son estrategias factibles para adecuar las dotaciones a las crisis. Pero, por el contrario, no tienen efectos en sectores de alta movilidad donde difícilmente resulte necesario despedir personal, ya que los ajustes que se logran con el solo desgranamiento del empleo son muy importantes.

La lógica de sostenimiento de la demanda es la que resulta adecuada para evitar pérdidas de empleo en los segmentos de alta movilidad, alentando nuevas contrataciones, al menos, para compensar el desgranamiento. No obstante, es importante resaltar que no debería constituir esta una estrategia de largo plazo, pues –como ya se demostró– incentiva la creación de empleo en sectores con mayor inestabilidad laboral.

A partir de estas consideraciones, se pone en evidencia no solo la necesidad de desarrollar políticas laborales activas, sino también la importancia de establecer estrategias orientadas a distintos segmentos del tejido productivo, caracterizados por lógicas de gestión de las dotaciones de personal bastante diferentes.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo*, año 5 N° 7, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, julio-diciembre.
- Alexander, A. (1974), "Income, Experience, and the Structure of Internal Labor Markets", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, Oxford, Oxford University Press, febrero.
- Amable, B. (2007), "Los cinco capitalismos: diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización", en *Revista de Trabajo*, año 3, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, enero-noviembre.
- Atorresi, P., F. Berhó y J. Zelarayan (2006), "Encuesta de indicadores laborales: tres años de crecimiento del empleo privado formal", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*, N° 5, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Castillo V., D. Rivas, S. Rojo y S. Rotondo (2006), "La creación de nuevas empresas durante la etapa post-convertibilidad (2003-2005): impacto sobre el empleo asalariado registrado", en *Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleo 2003-2006*. Serie Estudios, N° 5, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, setiembre.
- Castillo, V., A. Maffioli, A. Monsalvo, S. Rojo y R. Stucchi (2010), *Can SME Policies Improve Firm Performance? Evidence from an Impact Evaluation in Argentina*, OVE Working Papers 0710, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE), diciembre.
- Cohen, E. y R. Franco (2000), *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo veintiuno editores.
- Davis, S., J. Faberman y J. Haltinwanger (2006), "The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, N° 3, pp. 3-26, American Economic Association, abril.

- Heckman, J. (1979), "Sample selection bias as a specification error", en *Econometrica*, N° 47, pp. 153-161.
- Heckman, J., H. Ichimura, J. Smith y T. Petra (1998), "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", en *Econometrica*, Vol. 66, N°5, pp. 1017-1098.
- Heckman, J., H. Ichimura y T. Petra (1998), "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", en *Review of Economic Studies*, Vol. 65, pp. 261-294.
- Heckman, J., R. Lalonde y J. Smith (1999), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, pp. 1865-2097.
- Lalonde, R. (1986), "Evaluating the econometric evaluations of training programs", en *American Economic Review*, vol. 76, pp. 604-620.
- Novick, M., V. Castillo, S. Rojo y G. Yoguel (2006), "La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal", en *Revista de la CEPAL*, N° 89, Santiago de Chile, agosto.
- OEDE (2011), "Dinámica del empleo y rotación de empresas", Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, primer trimestre.
- OIT (2009), *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ONU (1984), *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*.
- Rial, N. (2009), "La crisis mundial y la experiencia argentina", en *Revista de Trabajo*, año 5, N° 7, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, julio-diciembre.
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2004), "Encuesta de Indicadores Laborales: dos años de crecimiento del empleo (octubre de 2002-octubre de 2004)", en *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*, N° 1, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Anexo I. Metodología y estimaciones econométricas

El impacto de un programa es la diferencia en el valor de la variable de interés (Y) en dos escenarios distintos. Estos escenarios difieren debido a que en uno la empresa participa del programa y en el otro, no. Formalmente, sean Y_i^t y Y_i^c los valores de la variable Y cuando la empresa i participa o no participa en el programa, respectivamente. El impacto del programa para cada empresa puede medirse mediante $\Delta = Y_i^t - Y_i^c$.

Dado que una misma empresa no puede participar y no participar al mismo tiempo, es necesario estimar su contrafáctico. Es decir, obtener para las empresas participantes el valor de la variable de interés que cada una de ellas hubiese obtenido de no haber participado. La estimación del contrafactual para cada una de las empresas requiere de supuestos de identificabilidad muy fuertes y muchas veces estos no se verifican. Una alternativa menos restrictiva, en cuanto a la cantidad de supuestos necesarios para la identificación del efecto del programa, consiste en estimar el efecto promedio del programa sobre las empresas beneficiarias. En este sentido, el estimador más relevante es el efecto promedio de tratamiento sobre los tratados (ATT, *average treatment effect on the treated*), que se basa en supuestos menos restrictivos y contiene la información suficiente para medir el impacto del programa.

Se define como: $\Delta^{ATT}(X) = E(\Delta | X, D = 1) = E(Y_i^t | X, D = 1) - E(Y_i^c | X, D = 1)$

Siendo:

Y_i^t , Y_i^c , los valores de la variable Y cuando la empresa i participa o no participa en el programa, respectivamente;

D , una variable *dummy* que toma valor 1 si el individuo recibió el tratamiento y 0 en caso contrario;

X , un conjunto de características del individuo.

Es decir que el efecto promedio del programa sobre las empresas beneficiarias Δ^{ATT} se define como la esperanza condicional (a que la empresa participe) de la diferencia entre el resultado obtenido, cuando la empresa participa, y el resultado que obtendría, si no participa.

En general, los datos de los programas permiten estimar $E(Y_i^t | X, D = 1)$ y la dificultad se encuentra en la estimación de $E(Y_i^c | X, D = 1)$.

Los métodos que utilizan grupos de comparación utilizan datos de individuos no participantes para estimar esta esperanza, con lo que asumen que los resultados de los no participantes se aproximan a lo que los participantes hubieran obtenido de no haber participado en el programa. Esto supone que Y_i^t y Y_i^c sean independientes del tratamiento.

Formalmente, se puede representar de la siguiente manera:

$Y_i^t - Y_i^c \perp D \mid X$. Este supuesto se conoce como selección en observables (Rubin, 1983) e implica que $E(Y_i^c \mid X, D = 0) = E(Y_i^c \mid X, D = 1)$.

Este supuesto puede garantizarse si la asignación al tratamiento es aleatoria. Cuando el programa no se asigna aleatoriamente, los beneficiarios y no beneficiarios del programa suelen diferenciarse en sus características (tanto en las que el evaluador observa como en las que no puede observar).

Sin embargo, es posible generar grupos de comparación que sean similares al grupo de control de un experimento, esto garantizaría que se cumpla la última ecuación. Para definir este grupo de empresas con características similares, se utiliza la técnica de *matching* sobre la probabilidad ex-ante de participar en el programa (*Propensity Score Matching*, PSM). El *propensity score*, que representa la probabilidad de haber pasado por el programa, se aplica para cada uno de los individuos beneficiarios y para los potenciales controles. El objetivo consiste en obtener una medida de la comparabilidad de los individuos del grupo de control con respecto a aquellos del grupo de individuos sujetos a tratamiento.

Para la estimación del *propensity score* se aplica un modelo de elección discreta para modelar la variable de participación en el programa, condicional a un vector de características individuales que pueden haber influido en la decisión de participar. En este sentido, el *propensity score* puede estimarse con un modelo PROBIT o LOGIT, utilizando como variables explicativas las características individuales que pueden determinar la posibilidad de que el individuo participe en el programa.

En esta evaluación se utiliza un modelo LOGIT y como momento de realizar la estimación se eligió el año inmediato anterior al inicio del programa, es decir, 2008. Esto asegura que los valores de las covariables no se vean influenciados por el programa y que, por lo tanto, los resultados no resulten sesgados.

Existen diversos métodos para la estimación del PSM. La elección de un vecino más cercano como alternativa es la más conservadora en cuanto a la reducción del sesgo, ya que para cada participante se selecciona como control aquella empresa que no ha participado, cuya probabilidad de participar (*propensity score*, PS) sea la más cercana. Para este método de *matching* se definió el soporte común. Este soporte común implica considerar en la estimación de ATT a las empresas que pertenecen al rango delimitado por los PS mínimo y máximo de las empresas del grupo de las beneficiarias.

Luego de hacer el *matching* e identificar las empresas del grupo de control, es necesario comprobar que las características observadas del grupo de control sean iguales a las características observadas de las

empresas beneficiarias (Rosebaum y Rubin, 1983). Para ello, se utilizan dos contrastes de hipótesis: un contraste de diferencias de medias antes y después del *matching*, y un contraste de que todas las medias de las variables explicativas no difieren entre las empresas tratadas y las del grupo de control luego del *matching*.

Contar con un panel de empresas permite aplicar el método de Diferencias en Diferencias (DID). Este método cuenta con la ventaja de controlar el sesgo de selección debido a características observables y el causado por características no observables constantes en el tiempo. A la vez, permite controlar por efectos no observables que varían en el tiempo pero que afectan a todas las empresas de la misma manera (por ejemplo, ciclo económico, la devaluación del peso y la inflación).

La idea general del método DID consiste en estimar el efecto tratamiento, considerando las respuestas antes y después de la aplicación del programa en ambos grupos (tratamiento y control), a fin de eliminar efectos fijos en el tiempo y medir las diferencias entre estas comparaciones. Formalmente, el estimador DID de Δ^{ATT} viene dado por¹⁹ $\Delta_{DID}^{ATT} = E(Y_{t_1}^T - Y_{t_0}^T | D = 1, X) - E(Y_{t_1}^C - Y_{t_0}^C | D = 0, X)$, donde t_0 y t_1 son el período anterior y posterior a la aplicación del programa, y X es el vector de características de las empresas.

Una condición necesaria para que el estimador DID proporcione resultados consistentes acerca del impacto del programa es que la tendencia en la variable a evaluar antes de que se aplique el programa no difiera entre las empresas beneficiarias y las del grupo de control. Para garantizar esta condición se incluyen como covariables en la estimación del soporte común las tendencias en las variables sobre las que interesa evaluar el impacto del programa.

Para la estimación del impacto del programa se utilizan modelos de tipo lineal. Por lo tanto, el impacto del programa puede ser estimado consistentemente por el parámetro δ de la siguiente ecuación:

$$Y_{it} = \delta D_{i,t-1} + \gamma X_{it} + \mu_t + c_i + v_{it} \quad i \in C, t = 1, \dots, T$$

donde Y_{it} es el valor de la variable Y para la empresa i en el período t ; D_{it} es una variable *dummy* que toma el valor 1 a partir del momento en el que la empresa i comienza a ser beneficiaria; X_{it} es un vector de características observables de la empresa i en el período t ; μ_t es un conjunto de *dummies* de tiempo; c_i son las características de la empresa i que no varían en el tiempo y que no son observables; v_{it} puede ser interpretado como *shocks* aleatorios no correlacionados con el programa o las características observables. Por último, C es el conjunto de empresas que pertenecen al soporte común.

ESTIMACIÓN DEL SOPORTE COMÚN

La Tabla A.1 muestra los resultados de estimar el modelo de participación para las empresas activas en 2008. La variable dependiente es una variable dicotómica que toma valor 1 si la empresa participa en

19. Para más detalles sobre el método DID, véase Heckman *et al.*, 1985; Mayer, 1995; y Heckman *et al.*, 2000.

algún momento en el programa. La estimación se hizo para el año 2008 y, por lo tanto, las variables explicativas reflejan información correspondiente a ese año o a años anteriores, y no están afectadas por el programa.

TABLA A.I.1. ESTIMACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE PARTICIPAR EN EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES, LEY N° 26.476

	Coef.
Medianas	2,13 **
Pequeñas	1,75
Micro	2,01
Salario Promedio (log)	-0,16 ***
Empleo (log)	1,04 ***
Empleo al cuadrado (cuadrado del log)	-0,10 ***
Antigüedad de la empresa (log)	-0,13 ***
Antigüedad de la empresa al cuadrado (log)	-0,03 ***
Empleo promedio 2005	0,00
Empleo promedio 2006	0,00
Empleo promedio 2007	0,00 ***
Altas 2005	0,00 ***
Altas 2006	0,00
Altas 2007	0,00 ***
Altas 2008	0,00 ***
Bajas 2005	0,00
Bajas 2006	0,00 **
Bajas 2007	0,00
Bajas 2008	0,00 ***
Tasa de crecimiento promedio de los salarios	0,01
Tasa de crecimiento promedio de las exportaciones	0,07 ***
Industria x Región	Sí
Industria x Tamaño	Sí
N° de Observaciones	506.922
Pseudo R2	0,073

Notas: La variable dependiente es una *dummy* que toma valor 1 si la empresa participó en algún momento en el programa.

Modelo de probabilidad logístico (logit).

***, ** y * Significativo al 1, 5 y 10%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

TABLA A.I.2. ESTIMACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE PARTICIPAR EN EL PROGRAMA REPRO

	Coef.
Medianas	-0,59
Pequeñas	-2,51 ***
Micro	-3,86 ***
Salario Promedio (log)	-0,62 ***
Empleo (log)	1,85 ***
Empleo al cuadrado (cuadrado del log)	-0,05 ***
Antigüedad de la empresa (log)	-0,01
Antigüedad de la empresa al cuadrado (log)	0,03
Empleo promedio 2005	0,00
Empleo promedio 2006	0,00
Empleo promedio 2007	0,00
Empleo permanente promedio 2007	0,00
Despidos 2005	0,00
Despidos 2006	-0,02 **
Despidos 2007	0,00
Region 1	-3,74 ***
Region 2	-2,67 ***
Region 3	-1,84 ***
Region 4	-3,12 ***
Region 5	-3,19 ***
Industria x Tamaño	Sí
N° de Observaciones	348.973
Pseudo R2	0,322

Notas: La variable dependiente es una *dummy* que toma valor 1 si la empresa participó en algún momento en el programa. Modelo de probabilidad logístico (logit).

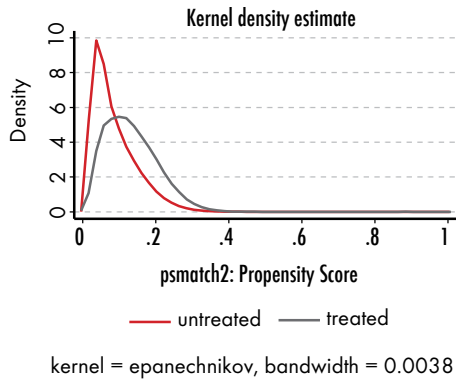
***, ** y * Significativo al 1, 5 y 10%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

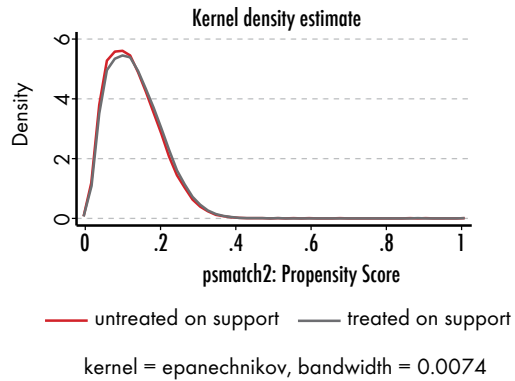
Luego de estimar el modelo de participación, se construyeron diferentes grupos de control utilizando el *matching* con un vecino más cercano.

GRÁFICOS A.I.1. DISTRIBUCIÓN DE PROPENSITY SCORE PARA LAS EMPRESAS PARTICIPANTES Y NO PARTICIPANTES DEL GRUPO DE CONTROL. LEY N° 26.476 DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES

Antes de seleccionar grupo de comparación



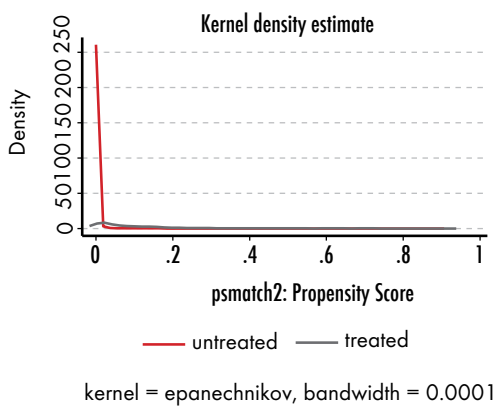
Con grupo de comparación (1 vecino más cercano)



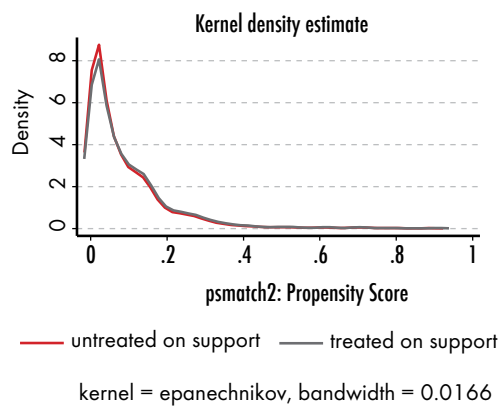
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICOS A.I.2. DISTRIBUCIÓN DE PROPENSITY SCORE PARA LAS EMPRESAS PARTICIPANTES Y NO PARTICIPANTES DEL GRUPO DE CONTROL. PROGRAMA REPRO

Antes de seleccionar grupo de comparación



Con grupo de comparación (1 vecino más cercano)



Fuente: elaboración propia.

**TABLA A.I.3. TEST DE BALANCE. MATCHING USANDO NEAREST NEIGHBOR CON 1 VECINO
LEY N° 26.476 DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES**

Variable	Mean			% sesgo	% reducción del sesgo	t-test	
	Muestra	Treated	Control			t	p-value
Medianas	Unmatched	0,114	0,050	23,6		57,57	0,000
	Matched	0,114	0,109	1,7	92,6	2,29	0,022
Pequeñas	Unmatched	0,391	0,236	33,8		73,25	0,000
	Matched	0,391	0,393	-0,4	98,7	-0,62	0,534
Micro	Unmatched	0,467	0,696	-47,6		-100,63	0,000
	Matched	0,467	0,470	-0,5	98,9	-0,75	0,455
Salario Promedio (log)	Unmatched	7,266	7,313	-8,2		-16,28	0,000
	Matched	7,266	7,268	-0,3	96,8	-0,40	0,692
Empleo (log)	Unmatched	1,699	1,014	54,8		112,77	0,000
	Matched	1,699	1,692	0,6	98,9	0,88	0,380
Empleo al cuadrado (cuadrado del log)	Unmatched	4,481	2,561	36		78,43	0,000
	Matched	4,481	4,430	1	97,3	1,36	0,174
Antigüedad de la empresa (log)	Unmatched	1,685	1,865	-16,8		-33,91	0,000
	Matched	1,685	1,676	0,8	95,2	1,25	0,213
Antigüedad de la empresa al cuadrado (log)	Unmatched	3,947	4,664	-18		-35,52	0,000
	Matched	3,947	3,915	0,8	95,5	1,28	0,202
Empleo promedio 2005	Unmatched	10,396	7,991	3,3		6,43	0,000
	Matched	10,396	9,984	0,6	82,9	1,07	0,285
Empleo promedio 2006	Unmatched	12,229	9,031	4,2		8,1	0,000
	Matched	12,229	11,768	0,6	85,6	1,11	0,265
Empleo promedio 2007	Unmatched	14,484	10,134	4,9		9,81	0,000
	Matched	14,484	13,751	0,8	83,2	1,55	0,122
Empleo promedio 2008	Unmatched	16,186	10,621	5,7		11,27	0,000
	Matched	16,186	15,129	1,1	81	2,04	0,041
Altas 2005	Unmatched	8,079	4,999	2,6		7,42	0,000
	Matched	8,079	7,385	0,6	77,5	0,97	0,333
Altas 2006	Unmatched	8,980	5,701	3,7		8,08	0,000
	Matched	8,980	8,434	0,6	83,4	1,11	0,268
Altas 2007	Unmatched	11,920	6,625	3,4		10	0,000
	Matched	11,920	10,271	1,1	68,9	1,71	0,088
Altas 2008	Unmatched	11,68	6,05	5,7		12,95	0,000
	Matched	11,68	10,40	1,3	77,3	1,98	0,048
Bajas 2005	Unmatched	6,407	4,129	2		5,76	0,000
	Matched	6,407	5,678	0,6	68	1,06	0,289
Bajas 2006	Unmatched	7,283	4,767	3		6,66	0,000
	Matched	7,283	6,778	0,6	79,9	1,09	0,278

Continúa en página 252

Variable	Mean			% sesgo	% reducción del sesgo	t-test	
	Muestra	Treated	Control			t	p-value
Bajas 2007	Unmatched	10,194	5,800	2,9		8,46	0,000
	Matched	10,194	8,823	0,9	68,8	1,46	0,145
Bajas 2008	Unmatched	10,760	6,294	4,4		10,06	0,000
	Matched	10,760	9,971	0,8	82,3	1,32	0,186
Tasa de crecimiento promedio de los salarios	Unmatched	0,213	0,247	-13,7		-27,72	0,000
	Matched	0,213	0,216	-1,4	90,1	-2,09	0,036
Tasa de crecimiento promedio de las exportaciones	Unmatched	0,050	0,030	10,3		23,56	0,000
	Matched	0,050	0,048	0,8	92,1	1,12	0,264
TEST DE BALANCE ANTES Y DESPUÉS DEL MATCHING							
Sample	Pseudo R2	LR chi2	p>chi2				
Unmatched	0,073	22445,5	0,000				
Matched	0,001	144,7	0,972				

Nota: las variables *dummy* industria-región también dan balanceadas. No se muestran en la tabla por cuestiones de espacio pero están disponibles a solicitud del interesado.

Fuente: elaboración propia.

TABLA A.I.4. TEST DE BALANCE. MATCHING USANDO NEAREST NEIGHBOR CON 1 VECINO. PROGRAMA REPRO

Variable	Mean			% sesgo	% reducción del sesgo	t-test	
	Muestra	Treated	Control			t	p-value
Medianas	Unmatched	0,275	0,077	54		32,41	0,000
	Matched	0,275	0,282	-1,8	96,6	-0,47	0,64
Pequeñas	Unmatched	0,351	0,272	17,2		7,77	0,000
	Matched	0,351	0,371	-4,2	75,7	-1,240	0,214
Micro	Unmatched	0,167	0,628	-106,8		-41,710	0,000
	Matched	0,167	0,155	2,7	97,5	0,970	0,334
Salario Promedio (log)	Unmatched	1,019	8,313	106,4		56,640	0,000
	Matched	1,019	1,015	2,3	97,9	0,620	0,537
Empleo (log)	Unmatched	3,024	1,235	121,6		62,590	0,000
	Matched	3,024	3,003	1,4	98,8	0,390	0,694
Empleo al cuadrado (cuadrado del log)	Unmatched	1,192	3,077	99,7		71,820	0,000
	Matched	1,192	1,162	3,5	96,5	0,860	0,39
Antigüedad de la empresa (log)	Unmatched	2,548	2,148	43,8		19,130	0,000
	Matched	2,548	2,547	0,1	99,7	0,030	0,972
Antigüedad de la empresa al cuadrado (log)	Unmatched	7,327	5,449	43,4		20,030	0,000
	Matched	7,327	7,321	0,1	99,7	0,040	0,966
Empleo promedio 2005	Unmatched	7,552	10,561	34,8		31,420	0,000
	Matched	7,552	6,643	4,9	86	1,27	0,204
Empleo promedio 2006	Unmatched	8,300	11,719	34,4		32,73	0,000
	Matched	8,300	7,464	4	88,3	1,04	0,297
Empleo promedio 2007	Unmatched	8,901	12,633	33		31,38	0,000
	Matched	8,901	8,016	3,8	88,4	1	0,315
Empleo permanente promedio 2007	Unmatched	5,829	7,909	32,2		27,56	0,000
	Matched	5,829	5,237	3,8	88,2	0,93	0,355
Despidos 2005	Unmatched	1,950	0,285	22,1		16,24	0,000
	Matched	1,950	1,651	4	82	1,15	0,251
Despidos 2006	Unmatched	2,154	0,344	24		12,32	0,000
	Matched	2,154	1,752	5,3	77,8	1,66	0,096
Despidos 2007	Unmatched	2,798	0,405	26		17,33	0,000
	Matched	2,798	2,349	4,9	81,2	1,41	0,16
Región 1	Unmatched	0,1481	0,4086	-60,8		-23,18	0,000
	Matched	0,1481	0,1418	1,5	97,6	0,55	0,582
Región 2	Unmatched	0,2920	0,3916	-21,1		-8,91	0,000
	Matched	0,2920	0,2899	0,4	97,9	0,14	0,887
Región 3	Unmatched	0,1361	0,0565	27,2		14,99	0,000
	Matched	0,1361	0,1444	-2,9	89,5	-0,74	0,457

Continúa en página 254

Variable	Media			% sesgo	% reducción del sesgo	t-test	
	Muestra	Treated	Control			t	p-value
Región 4	Unmatched	0,0287	0,0432	-7,8		-3,12	0,002
	Matched	0,0287	0,0276	0,6	92,8	0,2	0,845
Región 5	Unmatched	0,0323	0,0526	-10		-3,96	0,000
	Matched	0,0323	0,0297	1,3	87,1	0,47	0,642
TEST DE BALANCE ANTES Y DESPUÉS DEL MATCHING							
Sample	Pseudo R2	LR chi2	p>chi2				
Unmatched	0,326	7757,13	0,000				
Matched	0,010	53,93	0,968				

Nota: las variables *dummy* industria-región también dan balanceadas. No se muestran en la tabla por cuestiones de espacio pero están disponibles a solicitud del interesado.

Fuente: elaboración propia.

La Tabla A.I.3 muestra el test de balance para las variables incluidas en la ecuación de participación, considerando un grupo de control, definido utilizando *matching* con el procedimiento de Nearest Neighbor con un vecino más cercano, respectivamente.²⁰ Luego del *matching*, no se rechaza la hipótesis de que la media de cada una de las características observables para las empresas que participaron sea igual a la media de esa característica en las empresas del grupo de control. La única excepción es la tasa de crecimiento del empleo en el caso de Nearest Neighbor con un solo vecino y se rechaza solo al 10%. La hipótesis conjunta de que todas las medias son iguales entre controles y tratamiento tampoco puede rechazarse después de hacer el *matching*. Este último contraste es importante en nuestro caso porque, por cuestiones de espacio, la Tabla no muestra las interacciones de industria-tamaño e industria-región, que se incluyeron en los modelos de participación.

La igualdad entre las características de las empresas que participaron del programa y las del grupo de control (incluyendo la tasa de crecimiento anterior al programa) permite controlar la selección y asegurar que las diferencias que existan entre las empresas beneficiarias y las del grupo de control constituyan el resultado de la participación en el programa.

20. También se realizó un contraste de balance antes y después del *matching* cuando se define el grupo de control aplicando un kernel y para el caso en que no se incluyen las tendencias ex-ante. Todos estos resultados no se presentan por cuestiones de espacio pero están disponibles para el lector interesado.

RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

Estimaciones de diferencias en diferencias (controlando tendencia previa) sobre 2 grupos de comparación: amplio (completo) y restringido (1 vecino más cercano).

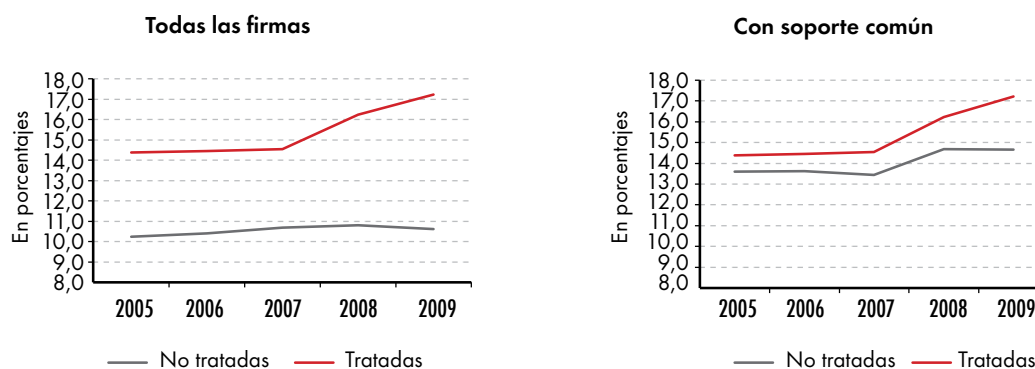
TABLA A.I.5. LEY N° 26.476 DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES. EFECTOS SOBRE EL EMPLEO

	Sin soporte común	Soporte común (NN) 1 vecino
Reducción de contribuciones (t-1)	0,0955*** [0,00167]	0,0849*** [0,00179]
Dummy trimestres		
2° trim 2009	-0,0207*** [0,000352]	-0,00966*** [0,000980]
3° trim 2009	-0,0269*** [0,000446]	-0,0136*** [0,00131]
4° trim 2009	-0,0208*** [0,000504]	-0,00387** [0,00154]
Constant	1,081*** [0,000289]	1,746*** [0,000806]
Observations	2.269.774	327.079
R-squared	0,006	0,017
Number of cuit	632.595	84.185

Notas: 1) La variable dependiente es el logaritmo del número de empleados; 2) errores estándar robustos entre corchetes; 3) ***, **, y * Significativo al 1, 5, y 10%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICOS A.I.3. GRÁFICOS DE TENDENCIAS: EMPLEO PROMEDIO. LEY N° 26.476 DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES



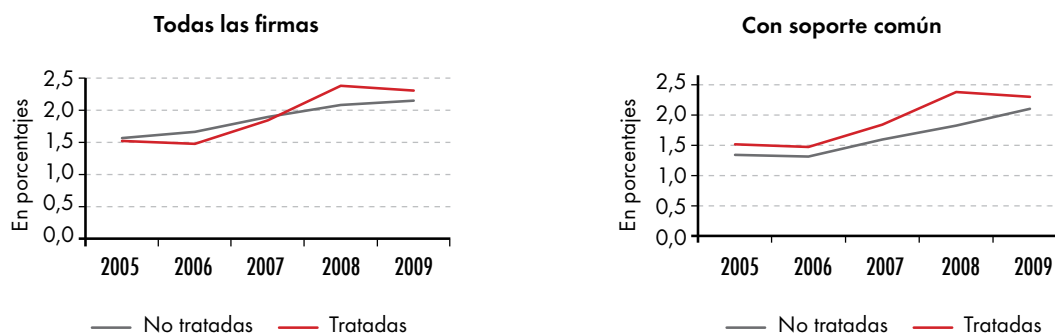
Fuente: elaboración propia.

TABLA A.I.6. REPRO. EFECTOS SOBRE LOS DESPIDOS

	Sin soporte común	Soporte común (NN) 1 vecino
Repro (t-1)	-0,0168*** [0,00189]	-0,00627*** [0,00241]
Dummy trimestres		
1 ° trim 2009	-0,0424*** [0,000286]	-0,0213*** [0,00252]
2° trim 2009	-0,0224*** [0,000285]	-0,0149*** [0,00249]
3° trim 2009	-0,0118*** [0,000293]	-0,00747*** [0,00241]
4° trim 2009	-0,00540*** [0,000299]	-0,00479** [0,00224]
Constant	0,0358*** [0,000194]	0,0227*** [0,00200]
Observations	1.991.998	18.198
R-squared	0,018	0,008
Number of cuit	413.007	3.690

Notas: 1) La variable dependiente es e logaritmo de la tasa de despidos, 2) errores estándar robustos entre corchetes; 3) ***, **, y * Significativo al 1, 5, y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICOS A.I.4. GRÁFICOS DE TENDENCIAS: TASAS DE DESPIDOS. PROGRAMA REPRO



Fuente: elaboración propia.

Anexo II. Estimación del impacto sobre el costo laboral

TABLA A.II.1. IMPACTO ESTIMADO DE LA LEY N° 26.476 DE REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES EN EL COSTO LABORAL, DICIEMBRE DE 2009

Empleo total bajo la política (en miles, dic-2009)	a	261
Empresas beneficiarias (en miles, dic-09)	b	85
Empleo promedio de las empresas beneficiarias (ene-09)	c	14
Salario mensual de los trabajadores bajo la modalidad (en \$, dic-09, sin aguinaldo)	d	\$ 2432
Reducción de la contribución por trabajador (nominal, en \$)	$e = d \times 17\% \times 50\%$	\$ 207
Impacto estimado de la política (en %)	f	8,5%
Impacto estimado de la política (en miles de puestos)	$g = b * c * f$	101,2
Reducción efectiva de la contribución por cada nuevo puesto (efectiva, en \$)	$h = e * (a/g)$	\$ 533

Fuente: SSPTyEL - DGEyEL - OEDE, sobre la base del SIPA.



CAPÍTULO 7

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA*

◆ INTRODUCCIÓN LOS IMPACTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL SOBRE LAS RELACIONES LABORALES Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ARGENTINA

Las políticas sociolaborales que acompañaron el fuerte ritmo de crecimiento económico entre 2003 y 2008 posibilitaron que la mayoría de los nuevos empleos generados en el período contaran con cobertura de protección social. De hecho, 8 de cada 10 de los nuevos empleos fueron registrados en la seguridad social. Este es precisamente el tipo de empleo sobre el que se asienta el sistema de relaciones laborales en Argentina, sobre el cual se establece la cobertura de los convenios colectivos y sobre el cual los sindicatos pueden captar nuevos afiliados.

Estas políticas impulsaron la negociación colectiva de salarios, que creció desde un promedio anual de 200 convenios y acuerdos colectivos durante los años noventa, a más de 1300 negociaciones en 2008. Esta dinámica estimuló el alza de los salarios de convenio, y fue articulada con la activación del Consejo de la Productividad, el Empleo y el Salario Mínimo Vital y Móvil, un ámbito tripartito que incrementó el salario mínimo llevándolo de \$200 a \$1460 entre 2001 y 2009 (es decir, aproximadamente de USD 200 a USD 350).

*Héctor Palomino y David Trajtemberg.

En este capítulo se combinó el análisis de información provista por diversas fuentes y de entrevistas con funcionarios y actores de las relaciones laborales. La información referida a la dinámica y los contenidos de la negociación colectiva proviene de los acuerdos y convenios colectivos homologados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, relevados sistemáticamente por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo. La información referida a los conflictos laborales proviene de la Base de Datos sobre Conflictos Laborales que elabora esta Dirección. Para estimar la cobertura de la negociación colectiva y de la tasa de afiliación sindical se utilizó la información del Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las tendencias descritas condujeron al fortalecimiento del sistema de relaciones laborales y de sus actores, tanto del Estado, favorecido por el incremento de su capacidad de regulación, como de los empresarios, favorecidos por un modelo económico que estimula la expansión del mercado interno y sostiene la competitividad externa, como también de los sindicatos, cuyo fortalecimiento en el período proviene de tres factores concurrentes. En primer lugar, al ampliar considerablemente la influencia sindical, ya que los convenios colectivos se aplican a todos los trabajadores de una actividad estén o no sindicalizados; precisamente, el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social extendió la cobertura de la negociación colectiva en un 60%, pasando de 3 a 5 millones de trabajadores del sector privado entre 2003 y 2008. En segundo lugar, porque los sindicatos acrecentaron la cantidad de afiliados con un ritmo similar al del crecimiento del empleo registrado en la seguridad social, ya que este es el tipo de empleo que configura su base de reclutamiento. En tercer lugar, los recursos de los sindicatos se acrecentaron porque se financian mediante tasas aplicadas a los salarios y, por lo tanto, se beneficiaron por el efecto concomitante del incremento salarial y de la cantidad de afiliados. En suma, el fortalecimiento sindical entre 2003 y 2008 provino del crecimiento conjunto de su influencia, del número de sus afiliados y de sus recursos económicos, tendencias que contrastan con el declive que padecieron en esos tres planos durante los años noventa.

La evolución reseñada permite observar que Argentina registró una recuperación sostenida del empleo y del sistema de relaciones laborales entre 2003 y 2008, luego de haber sufrido las consecuencias de un modelo cuya crisis, en 2001, profundizó los efectos de la erosión del mercado de trabajo y de la desindustrialización, ambas registradas durante los años noventa. Es como si nuestro país hubiera sufrido “por anticipado” (a principios del siglo XXI) las consecuencias de una crisis similar en sus efectos locales a la que registró la economía internacional a partir de la quiebra de Lehman Brothers. Esto permite sostener la hipótesis de que el “aprendizaje” generado por la gestión de la crisis de 2001 facilitó al Gobierno argentino, frente a la crisis internacional de 2008, la elaboración de un diagnóstico sobre su naturaleza y sobre el tipo de medidas requeridas para amortiguar sus efectos locales, lo que permitió formular rápidamente un conjunto de políticas que fueron aplicadas de manera coordinada, atendiendo a su complementación institucional.

Efectivamente, como se analizó en capítulos previos, las políticas aplicadas mostraron una importante eficacia tanto para amortiguar los impactos de la crisis sobre el empleo y el sistema de relaciones laborales, como para limitar en el tiempo sus efectos, lo que se comprueba a través del lapso relativamente breve de su duración (los nueve meses que van desde octubre de 2008 a junio de 2009), luego del cual la economía retomó su marcha ascendente, similar a la del período previo.¹

1. Recordemos que, con respecto al diagnóstico, se atendió especialmente al origen financiero de la crisis internacional, similar al origen de la crisis argentina de la Convertibilidad, por lo que el relativo “desacople” de nuestro país del sistema financiero internacional –derivado del complejo proceso de desendeudamiento encarado para salir del *default*– permitió advertir que el canal de transmisión de la crisis sería el comercial, tal como sucedió efectivamente. Con respecto a las medidas adoptadas para amortiguar el impacto de la crisis, estas se orientaron estratégicamente a mantener el equilibrio de la balanza comercial como condición para sostener el superávit fiscal, lo que permitió al mismo tiempo aplicar recursos internos para sostener el nivel de actividad. Este objetivo se alineó con el de sostener el nivel de empleo, con el fin de evitar que, como en el pasado, los impactos de la crisis se descargaran sobre el mercado de trabajo.

En líneas generales, se podría afirmar que durante la crisis la estructura ocupacional, las condiciones de trabajo y la dinámica laboral no se modificaron sustancialmente. Esto implica que a pesar de la situación recesiva mundial se han podido sostener los importantes avances logrados durante los últimos años en materia laboral. En efecto, en el período comprendido entre los primeros trimestres de 2008 y 2010, en Argentina, el índice de desempleo se mantuvo casi inalterado gracias al sostenimiento del nivel de empleo impulsado como eje de las políticas del Gobierno nacional.

◆ 1. EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En Argentina, el Estado regula las relaciones laborales entre los sindicatos y las empresas a través de una autoridad de aplicación, que tradicionalmente ha sido el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Esta regulación estatal es particularmente notoria en relación con los sindicatos, constituidos jurídicamente a través de una ley específica que mediante la personería gremial otorga a las organizaciones de primer grado y de segundo grado la facultad de negociar con las cámaras empresarias los convenios colectivos de trabajo.

Es importante destacar además que los sindicatos argentinos poseen una importante presencia en las fábricas y en los lugares de trabajo, a través de delegados y cuerpos de delegados o comisiones internas. Según lo manifiesta el Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales - EIL, hacia 2008 la presencia de sindicatos en el lugar de trabajo continúa siendo importante: el 63% de las empresas de más de 200 ocupados cuenta con representación sindical en los establecimientos (Trajtemberg *et al.*, 2009).

La CGT es la organización de tercer grado con personería gremial que representa a la mayor parte de los trabajadores. A esta institución se afilian tanto federaciones como sindicatos y si bien no negocia salarios ni condiciones de trabajo de manera directa, tiene una importante participación política. La CGT también asume el papel de negociar con el Estado e impulsar la definición de las políticas económicas, laborales y sociales de alcance nacional.

Con respecto a la normativa que regula la negociación colectiva, las principales leyes que la constituyen son: la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo, Ley N° 14.250 sancionada en el año de 1953, y las Leyes N° 23.546 sobre Procedimientos de la Negociación Colectiva y N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, que habilitan la negociación por rama y les otorgan a los sindicatos que poseen personería gremial la facultad de negociar.

Los convenios rigen para todos los trabajadores de la actividad comprendida, independientemente de su afiliación; así se aplica el concepto *erga omnes* por el cual los CCT homologados rigen obligatoriamente

para todos los trabajadores que se encuentren bajo los ámbitos de actuación de la representación sindical y empresaria, independientemente de la afiliación gremial de los trabajadores.

Los sindicatos y los empresarios pueden elegir libremente el nivel de negociación: sector, rama o actividad (incluyendo uno o varios sectores o ramas de actividad), convenios de oficio o profesión, convenios de empresa o de empresas del Estado. Hasta mediados de la década del noventa el nivel de negociación predominante fue el de rama, pese a no existir impedimento legal para formar sindicatos de empresa. De esta manera, a través de los convenios de actividad se ha logrado una mayor representación de los trabajadores.

Por ejemplo, el 83% de los asalariados registrados del sector privado están comprendidos en un convenio colectivo de trabajo, porcentaje que se ha mantenido prácticamente sin cambios desde 2003, pero que representa actualmente a 5 millones de trabajadores mientras que en el inicio del período beneficiaba a solo 3 millones.² Asimismo, existen otras instancias de negociación colectiva reguladas por diferentes normativas que se aplican a categorías especiales de trabajadores. Entre ellas, se destaca el Consejo Agrario de carácter tripartito, que fija los salarios de los trabajadores rurales; la Paritaria nacional de los docentes, constituida por trabajadores estatales, mediante la cual se fija el piso salarial mínimo para todo el país y se articula con numerosas paritarias provinciales (y que también los docentes del sector privado toman en cuenta para sus negociaciones respectivas en el Consejo Gremial Docente, órgano tripartito que funciona en el Ministerio de Educación); los empleados de la Administración Nacional y también los de varias administraciones provinciales que cuentan con normas que regulan la negociación colectiva de los trabajadores estatales en sus respectivos ámbitos de actuación.

Entre empleados privados y estatales se estima que, en Argentina, casi el 60% del total del empleo asalariado está incluido actualmente en la cobertura de negociación colectiva, quienes también poseen garantías de protección laboral. Del resto, algunos trabajadores están excluidos voluntariamente de la negociación colectiva, como los empleados "fuera de convenio", que corresponden al personal jerárquico y a profesionales de las empresas (sobre todo en los establecimientos de mayor tamaño), quienes constituyen aproximadamente el 17% del empleo privado. Otros están incluidos dentro de normas de protección social, como una parte de las asalariadas del denominado "servicio doméstico" que se desempeña en hogares particulares. Finalmente, algo más del 30% del empleo, el correspondiente a los trabajadores no registrados por sus empleadores en la seguridad social, todavía se encuentra excluido de la mayoría de las garantías

2. El 83% mencionado corresponde a la proporción de asalariados registrados por los empleadores del sector privado comprendidos en la Ley de Negociación Colectiva (Ley N° 14.250). Las estimaciones provienen del Módulo de Relaciones Laborales que fue aplicado en 2005, 2006 y 2008, como parte de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), una encuesta aplicada a empresas que realiza mensualmente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de indagar en la demanda laboral. La proporción relativa de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva se mantuvo prácticamente inalterada entre 2005 y 2008, por lo que se estima que permanece actualmente sin cambios. El marco de muestra de la EIL proviene de la información de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que recibe las declaraciones juradas de los empleadores sobre los sueldos y salarios que pagan mensualmente a sus empleados, sobre los cuales realizan los aportes y contribuciones a la seguridad social. De allí que los trabajadores incorporados por esta fuente configuran el universo de "los asalariados registrados en la seguridad social".

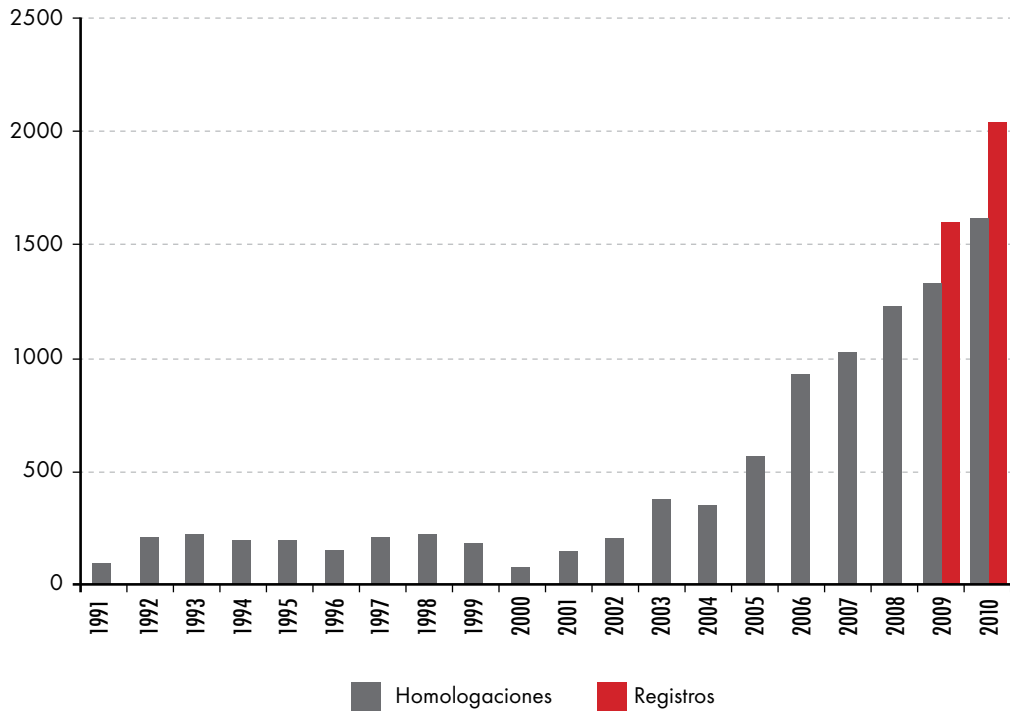
laborales y previsionales. Si bien esto ya no se cumple totalmente, ya que la extensión de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social que entró en vigencia hacia fines de 2009 incluye en el respectivo subsidio a los hijos menores de 18 años de los trabajadores no registrados en la seguridad social.³

La tasa de afiliación sobre los asalariados registrados del sector privado es de 37%, valor que se ha mantenido sin variantes durante los últimos años.⁴ Entre 2003 y 2008 creció considerablemente el empleo registrado en la seguridad social y con ese mismo ritmo se incrementó la cantidad de afiliados sindicales. Se estima que en el empleo estatal la tasa de afiliación no es menor (algunos analistas consideran que es mayor aún) que en el sector privado, por lo que el incremento de afiliados sindicales en el período supera al millón de trabajadores. Solo quedarían excluidos de la posibilidad de afiliación sindical la mayoría de los trabajadores no registrados en la seguridad social, quienes constituyen alrededor del 35% del empleo asalariado total.

El incremento de la negociación colectiva se manifiesta como una constante desde 2005, que ni siquiera se detuvo en 2009, cuando la crisis financiera internacional impactó en la economía argentina. Esta evolución contrasta con la década del noventa cuando las negociaciones colectivas no superaban las 200 homologaciones anuales. El incremento en la frecuencia de la negociación colectiva contemporánea confirma, en el plano institucional, una fuerte articulación con la dinámica del modelo socioeconómico vigente. En particular, al comportarse como instrumento para impulsar el incremento de los salarios, un componente clave, por un lado, del consumo y de la demanda interna y, por otro lado, del perfil distributivo. A diferencia de otras épocas, cuando por diversas causas mediaban largos períodos de tiempo entre una negociación y la siguiente o entre los mismos actores, actualmente esos períodos son mucho más breves. En este sentido, la negociación colectiva fue abandonando progresivamente ese carácter puntual que tuvo en otros períodos históricos –que había llevado a algunos analistas a utilizar el término “ronda” para describirla– y adquirió un ritmo de periodización anual, adaptándose a las negociaciones de salarios.

3. La estimación del 60% de cobertura de la negociación colectiva para el conjunto de los asalariados urbanos del país considera que solo quedan afuera de la cobertura de negociación los asalariados no registrados en la seguridad social, que constituían a fines de 2009 el 34% de los asalariados urbanos. Desde una perspectiva jurídica, este supuesto es discutible –ya que un empleado “no registrado” puede demandar judicialmente su registración–. En el ámbito de los asalariados del sector público, la tasa de cobertura de la negociación colectiva se estima en 80% (se excluye a las fuerzas armadas y de seguridad, dado que la legislación vigente no contempla la posibilidad de su sindicalización ni de negociación colectiva), aunque bajo modalidades diferentes (la paritaria nacional de los docentes estatales, la negociación colectiva de la Administración Pública Nacional, la de numerosas administraciones provinciales, las de organismos descentralizados) de las del sector privado, es decir que en el ámbito de los empleados estatales no rige la Ley N° 14.250.

4. El dato surge de la misma fuente que se acaba de describir: el Módulo de Relaciones Laborales (MRL) perteneciente a la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). El módulo se aplicó en 2005, 2006 y 2008 a empresas privadas formales de más de 10 trabajadores, en los cinco centros urbanos más grandes del país (el área metropolitana del Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán). Esta encuesta es realizada mensualmente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO 1. CONVENIOS Y ACUERDOS COLECTIVOS HOMOLOGADOS, 1991-2010

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

2. EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES Y LA CRISIS

2.1. INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES EN DIFERENTES NIVELES

En Argentina, el sistema de relaciones laborales estructura la negociación colectiva salarial sobre la base de dos instancias que interactúan y se articulan entre sí. En este sistema, el salario que se determina en cada una de las mismas se constituye en un umbral de referencia para la instancia inmediatamente posterior.

La primera instancia es la negociación del salario mínimo que establece un piso de remuneraciones para todos los asalariados registrados, independientemente de la rama de actividad a la que pertenezcan y de la categoría profesional correspondiente a la tarea en que se desempeñen.

La segunda instancia está constituida por la negociación colectiva entre sindicatos y empresas, la cual presenta especificidades directamente derivadas de la regulación impulsada por el gobierno peronista a mediados del siglo XX. Los salarios pactados en convenio presentan una apertura por categoría profesional, es decir que se le asigna un valor a cada uno de los puestos de trabajo. El salario de la categoría inicial

es el que guarda una relación más estrecha con el salario mínimo, mientras que este último representa una garantía mínima homogénea para todos los asalariados, el primero solo afecta a los asalariados comprendidos en el convenio colectivo correspondiente. En consecuencia, el valor del salario mínimo provisto por la negociación colectiva difiere entre ramas de actividad, entre empresas, entre categorías profesionales e incluso entre diferentes regiones geográficas.⁵

El conjunto de medidas que se dirigieron a sostener el empleo, como el subsidio al mantenimiento del empleo, los procedimientos preventivos de crisis, las acciones de promoción sectorial y los estímulos para sostener el nivel de actividad económica, entre otras, amortiguaron el impacto negativo de la crisis sobre el empleo. En ese contexto, el papel de la negociación colectiva fue también contracíclico, ya que continuó acordando mejoras salariales para incrementar el poder adquisitivo del salario y sostener la capacidad de compra y la demanda doméstica.

El contexto institucional en el que operó la negociación colectiva por rama o empresa desde 2003 hizo que la negociación se articulara con la fijación del salario mínimo. Este se determina por la negociación en el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, un consejo tripartito conformado por las principales confederaciones de trabajadores (CGT y CTA) y por las entidades corporativas de los empleadores de todos los sectores de actividad económica, el que desde 2004 es convocado anualmente por el Gobierno nacional para acordar el aumento del salario mínimo legal. En el Gráfico 2, se consigna la evolución registrada por el salario mínimo durante la última década; allí se puede observar el prolongado estancamiento del salario mínimo durante la década del noventa, cuando se había detenido en \$200, y luego el fuerte incremento registrado a partir de 2003.

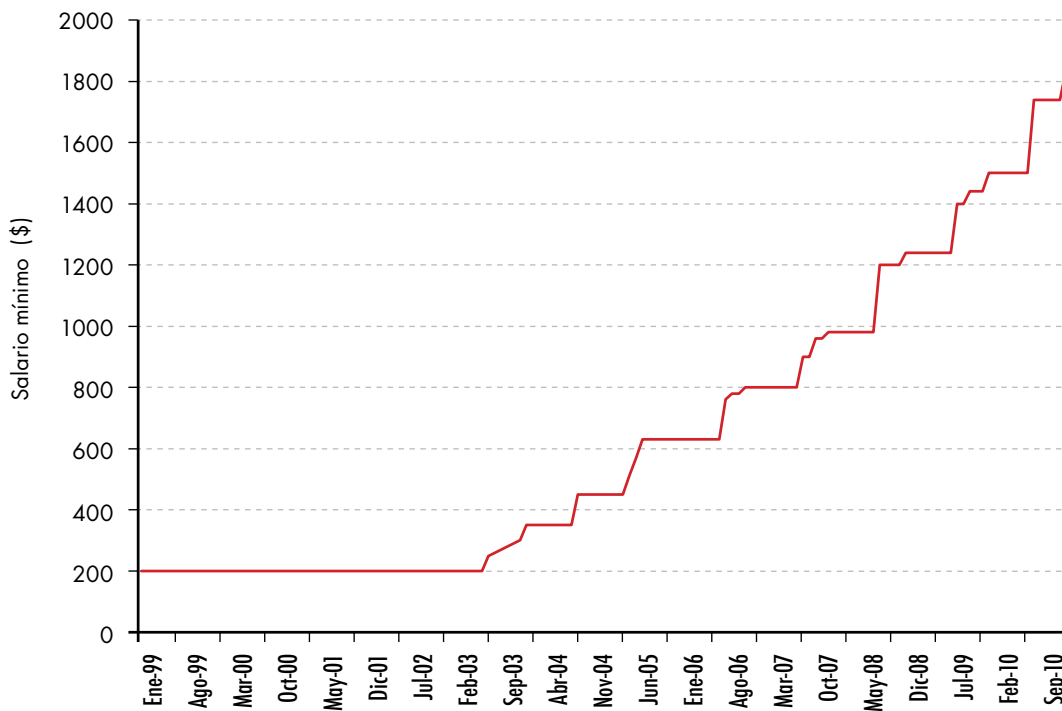
En 2009, se convocó al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo,⁶ que estableció el monto del incremento y los nuevos valores del salario mínimo para el segundo semestre de ese año y para los primeros meses de 2010 (Resolución N° 2 del Consejo del 30 de julio de 2009). Entonces se fijó el

5. D. Trajtemberg y C. Borrón (2011): "Salarios, sindicatos y representación sindical en la empresa: una estimación de la brecha salarial en Argentina", en *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

6. Si bien el Instituto de salario mínimo, vital y móvil fue creado en 1964, el Consejo fue instituido en 1991 por medio de la Ley de Empleo (Ley N° 24.013), la que le asigna las funciones de: a) determinar el salario mínimo vital y móvil; b) determinar los mínimos y máximos del seguro de desempleo, c) aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo vital y móvil; d) formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional; e) proponer medidas para incrementar la producción y la productividad (Artículo 135, Ley N° 24.013). Está conformado por 16 representantes de los trabajadores y 16 de los empleadores, designados por el Poder Ejecutivo, y un presidente designado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Artículo 136, Ley N° 24.013). En la convocatoria realizada en 2009 el Consejo estuvo compuesto por las principales Centrales sindicales del país (la Confederación General del Trabajo - CGT y la Central de Trabajadores Argentinos - CTA) y por las Cámaras empresarias más representativas (Unión Industrial Argentina - UIA, Cámaras representantes de los empleadores del Sector agropecuario - Sociedad Rural, Federación Agraria, CRA y CONINAGRO-; Cámara Argentina de Comercio - CAC; Confederación Argentina de la Mediana Empresa - CAME; Cámara Argentina de la Construcción; Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino - ADEBA; Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de la República Argentina - APyME) (Resolución MTEySS N° 642/2009).

incremento del salario mínimo, que en julio de 2009 estaba en \$1240, en tres etapas: la primera lo elevó a \$1400 desde agosto de 2009, la segunda a \$1440 desde octubre de 2009 y, por último, la tercera lo elevó a \$1500 desde enero de 2010. En conjunto, el salario mínimo experimentó un incremento de casi el 21%, lo que asimismo significó un aumento del salario mínimo real. Este incremento benefició directamente a unos 300.000 asalariados registrados y también se considera que el aumento del salario mínimo puede llegar a constituir un valor de referencia sobre los ingresos de otros colectivos del universo de los ocupados, como los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia. Recientemente, se volvió a actualizar el salario mínimo, y su valor se elevó a \$1740, desde setiembre de 2010, y a \$1840, desde enero de 2011.⁷

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, 1999-2011
(EN \$ CORRIENTES)**



Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

7. En la primera convocatoria de 2009 también se puso a consideración de los integrantes el documento denominado "Lineamientos para la construcción de un sistema de formación continua" y un anteproyecto de Ley sobre Formación en el Trabajo. Ambos documentos se incluyeron como Anexos en la Resolución N° 1 del 22 de julio de 2009, emitida por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo. Sin embargo, en la nueva reunión del Consejo en la que se determinó el valor del salario mínimo no fueron sometidos a votación los temas vinculados con la formación profesional, dado que las partes solicitaron un tiempo prudencial para su estudio.

Con respecto a la negociación colectiva por rama o empresa del sector privado, a lo largo de 2009 se homologaron 1331 convenios y acuerdos de carácter colectivo, los que representaron un aumento respecto de las 1231 homologaciones registradas en 2008. El personal comprendido en la negociación colectiva del período abarcó a más de 4 millones de trabajadores, una cifra significativa porque representa un porcentaje cercano al 80% de los asalariados potencialmente cubiertos por esa institución en el sector privado. A estas negociaciones cabe agregarles aquellas otras que involucran a los trabajadores del sector público (de la Educación, Salud y Administración pública).

La continuidad de la negociación colectiva en 2009 con respecto al año previo revela su capacidad de adaptación al cambio de las tendencias económicas, ya que estas pasaron de un período de fuerte y sostenido crecimiento, durante seis años, a una brusca desaceleración, impuesta en gran medida por la crisis económica internacional a partir del último trimestre de 2008.

En 2009, la negociación colectiva se orientó a preservar las fuentes de empleo y de los salarios, e incluso a impulsar su incremento a pesar del giro considerable dado por el ciclo económico. Por eso, el carácter adaptativo de la negociación actual es de naturaleza diferente de la que prevaleció en la década del noventa, cuando en un contexto de escasas negociaciones puntuales, estas se focalizaban sobre las necesidades de reestructuración y ajuste de las empresas.

Los contenidos negociados en 2009 también revelan los factores que impulsaron la multiplicación de acuerdos y convenios en el período. Además de los contenidos salariales, que siguieron prevaleciendo en las negociaciones, también se acordaron cláusulas adaptativas a las situaciones particulares de determinadas actividades y empresas, afectadas por la crisis.⁸ Mientras que esto último era esperable, lo primero constituye una novedad en comparación con el extenso período que va de 1975 a 2002, en el que raramente se encararon negociaciones favorables al incremento salarial ante adversas condiciones del ciclo económico.

La negociación colectiva se constituyó entonces en un elemento determinante de la política de ingresos, ya que por este mecanismo se establecieron los incrementos de las remuneraciones de los asalariados en las principales ramas de actividad, lo que posibilitó sostener el consumo en la economía.

8. Los intercambios que se realizaron entre sindicatos y empresas, en la negociación durante la crisis, fueron de distinto tipo. Sin embargo, se destaca que en la gran mayoría de las negociaciones el denominador común apuntó a preservar el empleo. Por ejemplo, en el acuerdo firmado por General Motors de Argentina (GMA) con el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) se establece un esquema de suspensiones por falta o disminución del trabajo en un marco de continuidad laboral para todos los trabajadores permanentes y efectivos durante todo 2009 (Acuerdo N° 14/09).

2.2. ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES FRENTE A LA CRISIS

Desde la salida de la crisis de 2001-2002 el Estado incrementó su capacidad de regulación y de coordinación de la negociación colectiva, e incentivó a los actores empresarios y sindicales para que se comprometieran en las negociaciones. Ante la emergencia de la crisis internacional de 2008, percibida como un factor externo que condicionaba el funcionamiento de la economía, los actores delegaron en el Estado el papel activo de orientación para superar la coyuntura crítica que afrontaban. Como se señaló anteriormente, el Gobierno nacional tomó la iniciativa implementando diversas medidas anticíclicas, que ya fueron descritas. Adicionalmente, puede señalarse que la estrategia gubernamental buscó revertir el comportamiento tradicionalmente procíclico de los empresarios, quienes, en el pasado, ante coyunturas similares, tendían a profundizar los impactos de las crisis ajustando sus planteles de trabajadores.

Precisamente los Procedimientos Preventivos de Crisis y los Programas de Recuperación Productiva tendieron a subsanar el sesgo procíclico de la facultad de despedir trabajadores que la normativa laboral vigente otorga a los empleadores, por medio de "retrasar" los despidos buscando preservar el vínculo laboral hasta el momento de superar la coyuntura de crisis. En estas acciones, el Estado toma la iniciativa para intervenir directamente sobre las empresas, a pedido de estas, sin requerir necesariamente la mediación de cámaras o sindicatos.

En el marco de la crisis económica internacional, la negociación colectiva encarada por cámaras y sindicatos en 2009 se orientó a preservar las fuentes de empleo y de los salarios, e incluso a impulsar el incremento de salarios a pesar del cambio operado en el ciclo económico. Teniendo en cuenta que en la negociación colectiva contemporánea predominan los contenidos salariales, se podría afirmar que durante 2009 por lo menos el 70% del total de los asalariados del sector privado recibió un aumento de sus remuneraciones por la acción de este instituto. Esto implica que a pesar de la situación crítica de nivel global, en nuestro país, los sindicatos y las empresas continuaron negociando en paritarias para acordar aumentos de salarios. También se acordaron cláusulas adaptativas a las particulares situaciones de determinadas actividades y empresas afectadas por la crisis. Mientras que esto último era esperable, lo primero constituye una novedad, en comparación con el extenso período que va de 1975 a 2002, cuando se suspendía o restringía el funcionamiento de las negociaciones colectivas frente a condiciones económicas adversas.

En líneas generales, el patrón de negociación colectiva durante la crisis, en la mayor parte de los sectores, estuvo más relacionado con el contexto de la actividad económica nacional, sostenida por la expansión creciente del mercado interno desde 2003, que con la crisis internacional. Dentro de este panorama general, los esquemas diferenciados de negociación estuvieron estrechamente vinculados con aquellos sectores económicos específicamente vinculados con la crisis internacional (por ejemplo, la industria automotriz).

2.3. CLÁUSULAS ESPECÍFICAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

De las 1331 negociaciones colectivas contabilizadas durante 2009, las de actividad alcanzaron a 396 (30% del total) y las de empresa a 935 (70%). Esto implicó con respecto a las negociaciones del año 2008 un crecimiento de 140 convenios y acuerdos de empresa y una reducción de 40 convenios de actividad. Estas diferencias en las negociaciones de 2009 respecto de las del año anterior reflejan el impacto diferencial de la crisis por sectores, como así también en el interior de cada uno de ellos, lo que favorece los acuerdos particulares de los actores que operan en la base productiva y en los lugares de trabajo y se expresa en el incremento de las negociaciones por empresa.

TABLA 1. CONVENIOS Y ACUERDOS HOMOLOGADOS, SEGÚN ÁMBITO DE APLICACIÓN, 2004-2009

Período	Convenios y acuerdos homologados		
	Empresa	Actividad	Total
2004	236	112	348
2005	365	203	568
2006	605	325	930
2007	691	336	1027
2008	795	436	1231
2009	935	396	1331

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo - MTEySS.

Además de la negociación salarial, entre sindicatos y empresas se acordaron cláusulas destinadas a amortiguar el impacto de la crisis en los sectores y las empresas más afectados. Algunos de estos acuerdos fueron derivaciones que provinieron de los procedimientos preventivos de crisis.

Los procedimientos preventivos de crisis - PPC constituyen instancias de negociación que se deben sustanciar de modo previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas que afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores; a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores. Como fue señalado en otro capítulo, durante 2009 se solicitó la apertura de 72 procedimientos preventivos de crisis de empresa en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), que se concentraron mayoritariamente durante los primeros meses del año y tendieron a decrecer en los meses posteriores. Un número semejante de PPC se había tramitado a lo largo de 2008. Asimismo, las administraciones provinciales se hicieron cargo de la gestión de un conjunto de procedimientos preventivos en empresas que operan en sus respectivas jurisdicciones, de las que no se dispone información.

Entre octubre de 2008 y marzo de 2009, se contabilizaron 298 PPC en empresas ubicadas en Buenos Aires, Mendoza y Córdoba. Un 26% fueron tramitados ante las autoridades nacionales, mientras que el 74% restante ante las administraciones provinciales. El 66% de los PPC corresponden a empresas de la industria manufacturera y el restante 34% se distribuye entre las restantes ramas, donde sobresalen: comercio; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; hoteles y restaurantes; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

En las 1331 negociaciones colectivas de 2009, se contabilizaron 100 convenios y acuerdos colectivos que incorporaron 206 cláusulas de crisis. Las cláusulas de crisis relevadas en estos convenios y acuerdos estuvieron dirigidas a buscar mecanismos para retener el empleo, como el adelantamiento de vacaciones, la disminución de las horas extras, o mecanismos de compensación, como créditos horarios articulados con reducciones de jornada, reducciones de horarios de trabajo con garantía horaria (pago de un mínimo de horas estipuladas en los acuerdos), entre otros.

En otras ocasiones, los convenios colectivos incorporaron cláusulas “preventivas” para que fueran ejecutadas en caso de presentarse situaciones de crisis. Algunas de las medidas propuestas fueron:

- constitución de comisiones mixtas para amortiguar el impacto sobre el empleo;
- procedimiento de información ante cada sindicato ante medidas de ajuste;
- establecimiento de sistemas de compensación horaria;
- otorgamiento de licencias con un máximo de horas (o días) por año;
- suspensiones determinadas por la empresa, pactando condiciones económicas en acuerdo con el sindicato.

Con respecto a las medidas complementarias y la articulación de políticas, cabe señalar que a algunas de las empresas que solicitaron un PPC se les ofreció, luego de analizar sus condiciones particulares, incorporarse al Programa de Recuperación Productiva - REPRO, una medida que brinda un subsidio a las empresas afectadas por la crisis para sostener el empleo y que ha potenciado la efectividad de los PPC en su tarea de evitar los despidos.

En 2010, la superación de la coyuntura de crisis quedó plasmada en la estadística correspondiente: ese año se registraron apenas 34 convenios y acuerdos que incorporaron cláusulas de crisis, cuyo número total solo alcanzó las 69 cláusulas. En síntesis, esto manifiesta que tanto la cantidad de convenios como de cláusulas de crisis contempladas en los mismos se redujeron en términos absolutos a un tercio respecto de las registradas en 2009.

TABLA 2. CLÁUSULAS PACTADAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2009-2010

Cláusulas	2009		2010	
	Nº	%	Nº	%
Escala salarial	617	46	1043	51,2
Cláusula absorción	486	37	648	31,8
Viáticos	192	14	366	18,0
Productividad	67	5	74	3,6
Presentismo	165	12	272	13,3
Bonificación extraordinaria	397	30	515	25,3
Otras formas de incremento salarial	410	31	633	31,1
Antigüedad	337	25	461	22,6
Salarios y compensaciones	1090	82	1689	82,9
Contribución patronal al sindicato	341	26	470	23,1
Aporte del trabajador al sindicato	208	16	310	15,2
Derecho sindical a la información	29	2	22	1,1
Comisión mixta s/organización del trabajo, seguridad y/o medio ambiente	30	2	53	2,6
Comisión mixta s/tratamiento de conflictos	38	3	56	2,7
Comisión de interpretación	109	8	142	7,0
Paz social	250	19	334	16,4
Delegados de personal	67	5	105	5,2
Relaciones laborales	606	46	837	41,1
Capacitación	78	6	113	5,5
Modalidades de contratación	76	6	103	5,1
Jornada de trabajo	135	10	201	9,9
Licencia anual	94	7	146	7,2
Licencias especiales	87	7	144	7,1
Categorías laborales y descripción de tareas	140	11	199	9,8
Promociones, suplencias, reemplazos, vacantes	101	8	153	7,5
Movilidad y polivalencia funcional	38	3	63	3,1
Condiciones de trabajo	333	25	402	19,7
Elementos de protección personal	57	4	102	5,0
Higiene y seguridad	63	5	104	5,1
Medio ambiente, higiene y seguridad	76	6	137	6,7
Equidad de género	29	2	32	1,6
Pequeña empresa	9	1	6	0,3
Despidos	4	0	4	0,2
Suspensiones	77	6	28	1,4
Reducción de salario	86	6	33	1,6
Reducción de jornada	6	0	3	0,1
Adelanto de vacaciones	7	1	1	0,0
Crisis	100	8	34	1,7

Nota: los % se calculan sobre la cantidad de acuerdos y convenios de cada año que figuran en la Tabla 1. Así, por ejemplo, las cláusulas salariales se incorporaron en 1090 convenios y acuerdos colectivos de 2009 (es decir, en el 82% de los 1331 convenios y acuerdos de ese año).

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

En síntesis, la mayoría de las políticas que se implementaron durante la crisis internacional fueron activadas mediante procedimientos que ya estaban contemplados en la legislación y las instituciones laborales. En el caso del Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), este fue creado en 1991, por la Ley de Empleo. Al igual que con los PPC, el Plan REPRO fue una política implementada desde el Estado, que había sido diseñada durante la crisis argentina de 2002 y que luego fue reactivada durante la crisis internacional de 2008. Esta política resulta de una disposición legal que obliga a un intercambio tripartito que canaliza las demandas de los actores sociales (empresas y sindicatos) y faculta la intervención del Estado, ampliando el diálogo social hacia las empresas.

2.4. LA EVOLUCIÓN SALARIAL EN LOS PRINCIPALES CONVENIOS DE ACTIVIDAD EN 2009

La negociación colectiva de salarios en 2009 mantuvo algunos de los rasgos de los años recientes. La diferencia central residió en el contexto en el que se desarrollaron las paritarias. Mientras que en los años anteriores todos los sectores transitaban por senderos de crecimiento de la producción, en 2009 la crisis económica dejó secuelas que se expresaron en menores tasas de crecimiento o en reducciones de los niveles de producción.

En 2009, continuó el proceso de negociación salarial anual por rama de actividad, aunque algunas paritarias se desdoblaron en dos etapas: como consecuencia de la crisis financiera internacional y ante la incertidumbre sobre sus impactos locales, algunos sindicatos y empresas establecieron acuerdos provisionales en una primera instancia que más tarde fueron refrendados en una segunda instancia, una vez que se constató la recuperación de la actividad económica. Los sectores que desdoblaron la negociación fueron los gráficos, la industria del calzado, la industria plástica, el transporte automotor de pasajeros y la industria de la indumentaria. En general, se acordaron aumentos de suma fija no remunerativos durante la primera parte del año y la incorporación a los básicos más algún incremento adicional para el segundo semestre.

Aunque los actores fijan en forma autónoma los salarios en cada negociación, desde 2006 se fue constituyendo un marco de coordinación que posibilita cierto grado de igualación de los incrementos anuales. Esta coordinación se establece a través del incremento salarial de una unidad de negociación que actúa como caso testigo y orienta a las restantes unidades a plegarse de manera aproximada a esa pauta. Entre 2006 y 2008 las negociaciones salariales anuales de los sindicatos más importantes, entre ellos las del sindicato de camioneros, tendieron a generar la pauta de incremento salarial, que fue seguida sobre todo por los sindicatos con menor capacidad relativa de negociación, para quienes esa pauta opera como un factor decisivo de compensación.

En 2009, la pauta no fue establecida por los sindicatos más importantes del sector privado, quienes tendieron a demorar sus negociaciones o a desdoblarlas, tal como se señaló anteriormente, debido a la incertidumbre acerca del impacto de la crisis, sino que fue impulsada por el Gobierno nacional mediante

la negociación con sindicatos del propio sector público (docentes universitarios y Administración pública nacional) para orientar a los restantes a plegarse a ese porcentaje de incremento salarial. El aumento salarial del sector público alcanzó el 15,5% y ese parámetro se convirtió, con posterioridad, en el piso de incremento salarial para la gran parte de las unidades de negociación.

TABLA 3. VARIACIÓN DEL SALARIO NOMINAL DE LOS PRINCIPALES CONVENIOS DE ACTIVIDAD, 2009

Aumento del salario conformado entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009			
Entre 14% y 15%	Entre 16% y 19%	Entre 20% y 22%	Entre 23 y 30%
Administración pública	Sanidad - Clínicas	Seguridad	Gráficos
Minería	Bancarios	Transporte automotor	Encargados de edificio
Petróleo - Refinerías	Metalúrgicos	Textiles	Maestranza
Ent. deportivas y civiles	Comercio	Indumentaria	Calzado
Gastronómicos	Construcción	Cuero	Plástico
Químicos			

Fuente: MTEySS - SSPTyEL, sobre la base de los Convenios y Acuerdos homologados.

De todas formas, en 2009 los sindicatos encontraron mayores dificultades para cerrar acuerdos. Estas dificultades se manifestaron en el retraso de la fecha de firma de los acuerdos con respecto a las paritarias del año anterior, en la forma que adoptaron los acuerdos salariales y en los conflictos, aunque limitados a unos pocos sectores, que emanaron de la discusión por el aumento salarial.

En una muestra de 26 acuerdos salariales sectoriales de amplia cobertura, el promedio porcentual simple de incremento salarial entre diciembre de 2008 y de 2009 asciende a 19,4%, con extremos situados en 14%, como valor mínimo y en 30,4%, como valor máximo. Los gráficos y los encargados de edificios son los que obtuvieron los mayores porcentajes de salario en la negociación colectiva. Los gráficos tuvieron que desdoblarse la negociación en dos tramos. En la primera mitad del año, modificaron los salarios básicos y, hacia fin de año, agregaron una suma no remunerativa. En el caso de los encargados de edificios, en cambio, el aumento surgió de una única negociación. Estos dos sectores son los que tuvieron mayor capacidad para despegarse de la pauta de incremento salarial y llegaron a duplicar el aumento del sector público del 15%. Particularmente, en el caso de los encargados de edificios, un aumento de esa magnitud fue posible debido a la reducida elasticidad empleo-salario que caracteriza al sector. Es decir que, aun en un contexto de crisis, el gremio de los encargados de edificios pudo obtener un aumento salarial significativo, porque factores institucionales impiden o limitan el impacto negativo sobre el empleo.

2.5. MODALIDADES ACORDADAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS INCREMENTOS SALARIALES

En cuanto a las formas escogidas de incremento, se recurrió en una amplia mayoría de casos a los aumentos a través de montos no remunerativos que se pagan como sumas fijas (comercio y seguridad) o como porcentaje sobre alguna base de cálculo (madera y calzado). En estos casos, las partes se comprometieron a incorporar esas sumas no remunerativas a la remuneración en una fecha estipulada, que, por lo general, no excedería de los primeros meses de 2010. También se otorgaron gratificaciones extraordinarias por única vez, aunque se hicieron efectivas en varios pagos, para compensar a los trabajadores por la demora en el cierre del acuerdo o para dilatar los límites temporales de la paritaria ante la incertidumbre del contexto económico (metalúrgicos y transporte de pasajeros). También, aunque en menor medida, se retrasó la implementación de las medidas previstas en los acuerdos salariales de 2008 que debían adquirir plena vigencia en 2009. Por ejemplo, el acuerdo del sindicato de comercio contemplaba que la conversión remunerativa del aumento de 2008, que debía hacerse efectiva en abril de 2009, se extendiera hasta enero de 2010.

En general, el contenido salarial prevalece en la mayoría de los acuerdos, aunque durante la crisis algunas negociaciones incorporaron otros contenidos. Así, por ejemplo, en diciembre de 2008 se firmó el acuerdo entre el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), que representa a los trabajadores de las terminales automotrices, y General Motors de Argentina (GMA). Ese acuerdo se enmarcó en el contexto de la crisis financiera internacional, que generó una caída en los volúmenes de producción como consecuencia de la retracción de la demanda externa hacia donde se destinan dos de cada tres vehículos producidos por GMA. La empresa sostiene que ajustó la velocidad de la línea de producción y que eliminó el *pool* de ausentismo –constituido por trabajadores “tercerizados” contratados temporalmente a través de agencias de trabajo eventual– con la finalidad de que este fuera absorbido por personal de GMA, que de otra forma no dispondría de puestos de trabajo para desempeñar tareas.

Ante estas circunstancias, sindicato y empresa acordaron conjuntamente por intermedio de la negociación colectiva adoptar medidas con el fin de resguardar los estándares de calidad, competitividad y eficiencia, como así también para amortiguar los efectos de la situación sobre los niveles de empleo.

En particular, se acordaron las siguientes medidas:

- a) continuidad laboral para todos los puestos de trabajo permanentes y efectivos durante 2009;
- b) con relación a las personas contratadas a plazo fijo, se establecen dos posibilidades:
 - si tienen los contratos vencidos, se extenderán los plazos e ingresarán en el sistema de suspensión;
 - si no tienen los contratos vencidos, se extenderán los plazos del contrato hasta mediados de junio e ingresarán en el sistema de suspensión;

el sistema de suspensión consiste en abonar hasta el 17/1/2009 el 100% de la remuneración neta y fija y, desde el 18/1/2009 hasta el 31/3/2009, el 80% del mismo concepto;

- c) las partes se reunirán trimestralmente (marzo, junio y setiembre) con el fin de ponderar la situación económica y financiera de la empresa y con especial énfasis en el cumplimiento de los siguientes factores: 1) nivel de producción, 2) implementación del Proyecto Viva (fabricación de un nuevo modelo para ser comercializado en los países del MERCOSUR), y 3) índices de calidad.

Este ejemplo del sindicato de mecánicos con la empresa General Motors constituye un acuerdo donde se establece precisamente: i) prescindir del personal contratado temporalmente como eventual a través de agencias de empleo temporario (los que integraban el *pool* de ausentismo), lo cual implica preservar los puestos de los trabajadores permanentes y contratados a plazo fijo; ii) mantener al personal contratado a plazo fijo prorrogando el contrato, es decir, sosteniendo el vínculo contractual, pero incorporándolo al régimen de suspensiones que prevé la garantía del pago del salario neto con una disminución del 20% mientras dure la emergencia. En este caso, se establece un *trade off* entre salario y continuidad contractual. Pero al mismo tiempo se indica el carácter circunstancial del acuerdo –se establece por un plazo de tres meses– y se acuerda volver a discutir el acuerdo trimestralmente, lo cual revela el horizonte de expectativas de los actores, alineado con un enfoque coyuntural, de breve plazo, del impacto de la crisis (tal como efectivamente ocurrió). Este enfoque es reforzado por el anuncio de planes de expansión de la empresa, mediante la fabricación de nuevos modelos.

En principio, no se observa en los acuerdos que el incremento salarial haya tenido como contrapartida cláusulas para preservar los puestos de trabajo. Los acuerdos que incluyeron cláusulas de preservación de puestos de trabajo han sido casos puntuales, principalmente, de empresas en sectores que atravesaban una situación de crisis. Para estos casos, normalmente se utilizaron los programas antes mencionados (PPC y REPRO).

2.6. EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES

Como en años anteriores, en 2009, siguieron predominando los contenidos salariales y los resultados de la negociación colectiva determinaron un incremento del salario real. Dado el fuerte freno de la actividad económica, que fue sustancialmente mayor al del empleo, posiblemente se produjo una caída de la productividad laboral durante ese año, en contraste con la tendencia creciente de la productividad registrada en los años previos.

Las remuneraciones de los asalariados registrados en el sector privado crecieron en promedio un 20% durante 2009 con respecto al año anterior. Sin embargo, no todos los sectores crecieron a igual ritmo; en la industria manufacturera y en la construcción, que fueron dos de los sectores más afectados por la crisis, las remuneraciones crecieron por debajo del promedio. En la industria, las remuneraciones se incrementaron

un 18,6% en 2009 y, en la construcción, un 17,2%. Por otra parte, las ramas de servicios fueron las que mostraron mejor desempeño en términos del crecimiento de las remuneraciones. En este sentido, las remuneraciones de la rama transporte se incrementaron un 23%; en intermediación financiera, más de 26%, y en servicios sociales y de salud, el alza alcanzó el 35%.

TABLA 4. REMUNERACIÓN PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES REGISTRADOS DEL SECTOR PRIVADO, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD, 2008-2009 (EN \$ Y VARIACIÓN EN %)

Rama de actividad	Remuneración (en \$)		Variación (en %)
	2008	2009	2008-2009
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1535,1	1824,9	18,9%
Pesca y servicios conexos	4751,7	5284,7	11,2%
Explotación de minas y canteras	8517,1	10324,3	21,2%
Industria manufacturera	3273,1	3882,6	18,6%
Electricidad, gas y agua	5333,4	6745,6	26,5%
Construcción	2324,6	2723,4	17,2%
Comercio al por mayor y al por menor	2261,1	2704,1	19,6%
Hotelería y restaurantes	1729,8	2030,1	17,4%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3479,5	4294,6	23,4%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	4682,9	5927,0	26,6%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	2326,1	2789,7	19,9%
Enseñanza	1747,0	2101,5	20,3%
Servicios sociales y de salud	2337,3	3153,4	34,9%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	2323,5	2914,5	25,4%
Total	2682,3	3227,6	20,3%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS sobre la base del SIPA.

En 2010 la situación se revirtió considerablemente. Se estima que el crecimiento del PIB de 2010 es de alrededor de 8,5% a 9%. Los salarios reales, por su parte, también se incrementaron pero la recuperación del empleo fue más lenta, de apenas 2 a 3 puntos porcentuales con respecto al año anterior, lo que supone un fuerte crecimiento de la productividad laboral (el producto se acrecentó más rápidamente que el empleo).

Esta evolución global de los salarios, tanto durante la crisis como durante la salida de ella, no involucró acuerdos específicos entre los actores acerca de la distribución de los incrementos de productividad, tal como los que se pusieron en debate en años recientes en varios países europeos. Es posible que la negociación sobre productividad requiera un horizonte estable sobre la evolución futura de la economía y además una profundización sobre los contenidos de la negociación, que seguramente sobrevendrá con la continuidad del marco actual de negociación colectiva.

Sin duda, la negociación colectiva se difundió considerablemente desde 2004 hasta la fecha, luego de un extenso período en el cual por diversas razones se encontró limitada, hasta que recién ahora, en la salida de la crisis durante la cual el actual modelo económico fue puesto a prueba y dio muestras de sustentabilidad, puede afirmarse que se avizora un horizonte de largo plazo en el que posiblemente puedan incorporarse nuevos y más complejos contenidos de negociación.

2.7. LOS CONFLICTOS LABORALES DURANTE 2009

Los conflictos laborales de 2009 presentaron niveles similares a los de los años precedentes. Las escasas variaciones registradas en 2009 pueden sintetizarse como leves incrementos en la cantidad de conflictos y de jornadas no trabajadas, pero también en una disminución de la cantidad de huelguistas con respecto a 2008.

Durante 2009, se registraron 874 conflictos con paro, algunos más que los registrados en 2008 (840). Esta diferencia se explica en su mayor parte a partir del incremento de la cantidad de conflictos en la Administración pública (nacional, provincial y municipal), el sector que presenta la mayor cantidad de conflictos laborales en todos los años de la serie considerada, que se extiende desde 2006.

TABLA 5. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Conflictos con paro	770	838	840	874
Huelguistas	1.151.871	1.149.577	1.931.561	1.646.638
Jornadas individuales no trabajadas	6.332.776	8.396.498	8.623.982	9.314.211
Promedio de huelguistas sobre conflictos con paro	1496	1372	2299	1874
Promedio de jornadas no trabajadas por huelguista	5,5	7,3	4,5	5,7

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

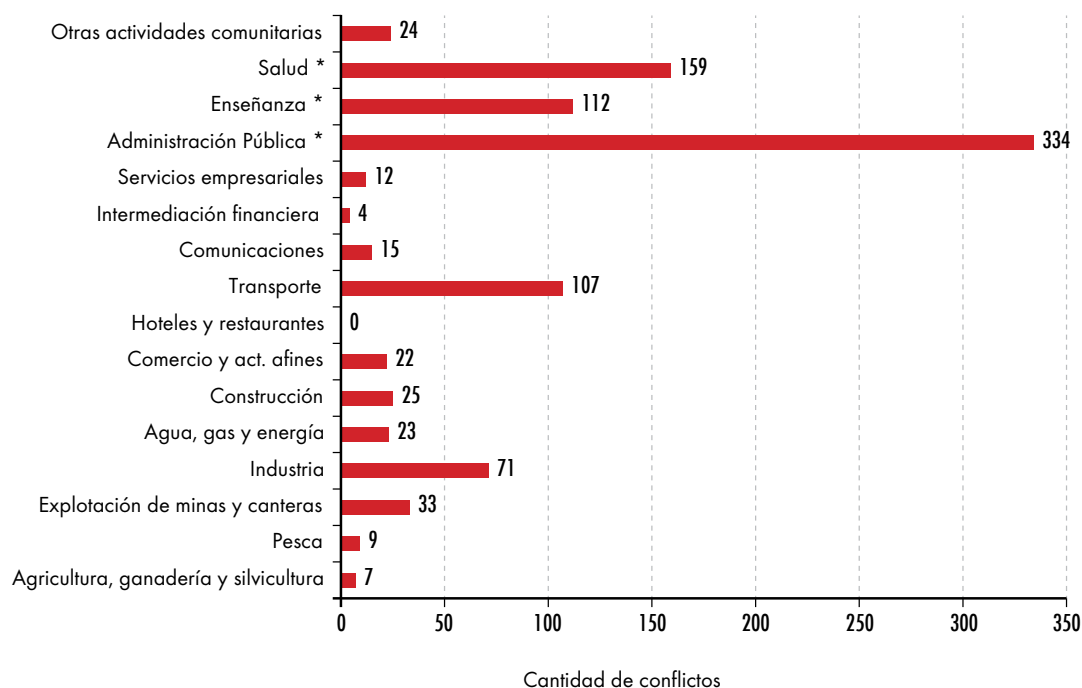
Los 1,6 millones de huelguistas que protagonizaron los conflictos laborales de 2009 fueron 15% menores en cantidad a los de 2008 (1,9 millones). Esa disminución refleja sobre todo la menor cantidad de huelguistas en la industria manufacturera y en la construcción con respecto a la registrada el año previo.

Los conflictos por sector de actividad

Un panorama de los conflictos laborales, según el tipo de actividad donde se desarrollan, muestra una considerable heterogeneidad y sobre todo una fuerte concentración específicamente en tres sectores. En efecto, durante 2009 las actividades vinculadas con la Administración pública (nacional, provincial y municipal), la Educación y la Salud concentraron el 69% de los conflictos, el 74% de los huelguistas y el 89% de las jornadas no trabajadas por paro.

Los 334 conflictos con paro desarrollados en la Administración pública nacional, provincial y municipal registrados durante 2009 manifiestan que esas actividades constituyen el sector con mayor conflictividad. Luego le siguen en orden de importancia: Salud, con 159 conflictos, y las actividades vinculadas con la Enseñanza, con 112 conflictos, en su mayoría protagonizados por docentes y en menor medida por trabajadores no docentes. El rasgo común de estos tres sectores, es que en ellos predominan los trabajadores estatales. Finalmente, las actividades vinculadas con los servicios públicos de transporte (107) constituyen el cuarto sector en superar el centenar de conflictos con paro, durante 2009.

GRÁFICO 3. CONFLICTOS LABORALES SEGÚN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2009



Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

TABLA 6. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES DE ÁMBITO ESTATAL, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Conflictos con paro	475	548	537	560
Huelguistas	808.808	874.762	982.125	871.995
Jornadas individuales no trabajadas	5.428.573	7.415.458	7.065.086	7.491.059
Promedio de huelguistas sobre conflictos con paro	1703	1596	1829	1557
Promedio de jornadas no trabajadas por huelguista	6,7	8,5	7,2	8,6

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo - MTEySS.

El resto de los sectores presenta menor número de conflictos que los ya señalados. Entre ellos, se destaca la industria manufacturera, que registró 71 conflictos con paro durante 2009, mientras en el resto de las actividades la cantidad de conflictos laborales fue menor. El aspecto común entre los sectores con menor grado de conflictividad lo constituye el hecho de que predominan los trabajadores del ámbito privado.

La distribución de huelguistas y jornadas no trabajadas según sector en 2009 muestra que la Enseñanza, con 688 mil huelguistas y casi 4,7 millones de jornadas individuales no trabajadas, constituye el sector donde los conflictos laborales alcanzan mayor envergadura. A continuación le siguen, en orden de magnitud, Salud (con 273 mil huelguistas y 2 millones de jornadas de paro) y la Administración pública (con 265 mil huelguistas y 1,6 millones de jornadas no trabajadas). En el ámbito privado, en cambio, los valores alcanzados son menores y solo en la industria manufacturera, con 263 mil huelguistas y 481 mil jornadas alcanza cierta relevancia, si bien con promedios de jornadas no trabajadas inferiores a los del ámbito estatal.

Los reclamos laborales en 2009

La mayoría de los reclamos de 2009 se concentraron en las demandas salariales, las que motivaron el 70% de los conflictos, mientras que en el 30% restante estos fueron impulsados por reclamos no salariales. Cabe señalar, en primer lugar, que esta configuración de los reclamos es similar a la de los años previos, aspecto que se destaca por el cambio de contexto: si resultaba "normal" que el intenso ritmo de crecimiento económico registrado hasta 2008 impulsara el ascenso de las demandas salariales, el freno de la actividad económica observado en 2009 por el impacto de la crisis internacional debía generar expectativas de una atenuación de este tipo de demandas. Sin embargo, esto no ocurrió y, en 2009, las demandas salariales continuaron siendo mayoritarias.

TABLA 7. CONFLICTOS LABORALES SEGÚN ÁMBITO Y TIPO DE RECLAMO, 2006-2009

Ámbito	Tipo de reclamo	2006		2007		2008		2009	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Estatal	Salarial	334	70	381	70	390	73	425	76
	No salarial	141	30	167	30	147	27	135	24
	Total	475	100	548	100	537	100	560	100
Privado	Salarial	188	61	181	61	207	64	210	62
	No salarial	121	39	117	39	117	36	128	38
	Total	309	100	298	100	324	100	338	100
Total	Salarial	510	66	555	66	577	69	612	70
	No salarial	260	34	283	34	263	31	262	30
	Total	770	100	838	100	840	100	874	100

Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, MTEySS.

En 2009, la composición de los reclamos mostró un neto predominio de los reclamos salariales en el ámbito estatal, donde estos ascendieron al 76% del total. Aunque en menor proporción, este tipo de reclamos también prevaleció en el ámbito privado, donde alcanzó al 62%. Esta composición también reproduce la registrada en los años previos, lo que indica una continuidad de la demanda salarial como impulsora de los conflictos laborales, tanto en el sector privado como en el público.

En segundo lugar, y pese a la continuidad de las demandas salariales, se pudo detectar la emergencia de algunos reclamos vinculados con despidos o dificultades de renovación contractual en el sector privado, los que pasaron de un 13,6% de reclamos, en 2008, a un 21%, en 2009. Pero aun cuando esta tendencia sobre el contenido de los conflictos laborales en el ámbito privado pueda ser considerada como un indicador del impacto de la crisis internacional y el consecuente freno de la actividad económica local, al mismo tiempo estaría indicando las limitaciones de ese impacto. En este sentido, debe tomarse en cuenta que, aun creciendo un 50% en relación con 2008, las desvinculaciones de personal o su amenaza durante 2009 solo explicaron 1 de cada 4,5 conflictos en las empresas privadas.

En el ámbito estatal, se observó un incremento de los conflictos vinculados con reclamos de pagos adeudados, lo que reflejó dificultades en instancias y organismos públicos para cumplir en fecha con los cronogramas de pago presupuestados. Este factor también pesa sobre las empresas privadas, donde este tipo de reclamos viene incrementándose desde 2008.

3. CONCLUSIONES

La orientación del sistema de relaciones laborales de Argentina frente a la crisis financiera mundial desencadenada hacia fines de 2008 no llegó a configurar un giro en las tendencias que ya prevalecían desde 2003. Por el contrario, durante la crisis se observó una clara continuidad de las tendencias de fortalecimiento de la negociación colectiva, que se venían desarrollando en los últimos ocho años, así como de la función compensadora de las desigualdades de ingresos, la que fue asumida en el período, tanto desde el punto de vista de la mejora de la distribución funcional del ingreso como desde la reducción de los diferenciales de salarios.

Los resultados de la negociación colectiva en el plano del incremento de las remuneraciones contribuyeron sin duda al estímulo de la demanda y el consumo internos, objetivos de las políticas mediante los cuales el Estado buscó contrarrestar las tendencias recesivas provenientes del comercio internacional. La continuidad de las demandas salariales por parte de los sindicatos y los trabajadores, sostenidas a través de la nego-

ciación tanto como desde los conflictos laborales, posibilitaron incrementos de salarios que estimularon la rápida salida de la crisis.

La demanda doméstica fue sostenida apelando a un conjunto de medidas de política económica, entre las cuales la negociación colectiva de salarios puede ser entendida como un factor que contribuyó a configurar la política de ingresos. En primer lugar, el impacto de la crisis sobre algunas actividades y sectores fue compensado por la aplicación de medidas contempladas en la legislación laboral, que fueron activadas para asistir a empresas con problemas derivados de la coyuntura económica, tales como los procedimientos preventivos de crisis y los programas de recuperación productiva. Estas medidas y otras orientadas a facilitar el sostenimiento y la incorporación de empleo formal, así como una actitud firme del Estado de no convalidar ajustes de personal procíclicos de las empresas –una tendencia recurrente en crisis anteriores– posibilitaron la preservación del nivel de empleo.

Por otra parte, el sistema de relaciones laborales expuso durante la crisis un funcionamiento similar al de los años previos, operando nuevamente como un factor decisivo en la determinación de los salarios y facilitando su recuperación, tendencia instalada desde 2004 con la activación de las negociaciones colectivas. En 2010, el crecimiento de la economía recobró un nuevo impulso, con tasas similares a las que se registraran antes de la crisis. Pero, por sobre todo, la novedad respecto del pasado es que la negociación colectiva contribuyó positivamente a sostener el nivel de actividad económica mientras, al mismo tiempo, los niveles salariales no fueron afectados negativamente por la crisis.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, en *Revista de Trabajo* N° 7, *Teorías económicas y políticas públicas frente a la crisis global*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 185-212.
- Boletín de Estadísticas Laborales - BEL (2011), *Informes trimestrales de Negociación Colectiva*, Buenos Aires. Véase en la página web del MTEySS.
- Declaración de Buenos Aires (2009), “Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social”, XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), 6 al 8 de octubre de 2009, en *Revista de Trabajo* N° 7, *Teorías económicas y políticas públicas frente a la crisis global*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 217- 228.

- Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (2011), “La evolución de los conflictos laborales entre 2006 y 2010”, Buenos Aires. Véase en la página web del MTEySS, Informes y estadísticas.
- Etchemendy, S. (2010), “La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica y comparada”, en *Revista de Trabajo* N° 8, Buenos Aires, MTEySS, pp. 199-207.
- Lengyel, M. y M. Novick (2008), “El modelo social en Argentina: los desafíos y dilemas post-crisis”, Estudio presentado en IIEL-OIT, Ginebra, noviembre.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), “Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010”, Buenos Aires, MTEySS. Véase en la página web del MTEySS.
- Novick, M. y S. Villafañe (eds.) (2011), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, PNUD-MTEySS.
- Palomino, H. (2006), “Las relaciones laborales en las empresas”, en *Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 3, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 51-75.
- Palomino, H. (2011), “¿Está preparado el sindicalismo argentino para un mundo global?”, en *El modelo sindical en debate*, Buenos Aires, ASET-Friedrich Ebert Stiftung, pp. 55-70.
- Palomino, H. y D. Trajtenberg (2006), “El auge contemporáneo de la negociación colectiva en Argentina”, en *Revista de Trabajo* N° 3, Buenos Aires, MTEySS.
- Rial, N. (2009), “La crisis mundial y la experiencia argentina”, en *Revista de Trabajo* N° 7, *Teorías económicas y políticas públicas frente a la crisis global*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 175-184.
- Torres, R. (2009), “La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente”, en *Revista de Trabajo* N° 7, *Teorías económicas y políticas públicas frente a la crisis global*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 117-155.
- Trajtenberg, D., C. Senén González y B. Medwid (2009), “La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL”, en *Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 8, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 13-34.

- Trajtemberg, D., C. Senén González y B. Medwid (2009), “Los determinantes de la negociación colectiva en Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas”, en *Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 9, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 13-35.
- Trajtemberg, D. y C. Borrón (2011), “Salarios, sindicatos y representación sindical en la empresa: una estimación de la brecha salarial en Argentina”, en *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

PARTE II

IMPACTO SECTORIAL: INDUSTRIA METALMECÁNICA



CAPÍTULO 8

LA INDUSTRIA METALMECÁNICA FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL. IMPACTO Y MEDIDAS*

◆ INTRODUCCIÓN

La crisis internacional ha provocado un intenso debate acerca de sus causas y las transformaciones necesarias para evitar episodios similares en el futuro, como también ha puesto en tela de juicio la teoría económica dominante, por su incapacidad explicativa de estos fenómenos. A la vez, las discusiones sobre la duración de la crisis y las posibilidades de una rápida superación o bien de una breve recuperación y una posterior caída han llevado a concentrar la atención sobre cuáles serían las acciones necesarias para que la economía mundial retomara lo más rápido posible la senda del crecimiento económico.¹ En este sentido, fueron muy prolíficos los estudios que indagaron sobre el impacto de la crisis y también sobre las políticas implementadas en las distintas regiones y países, incluyendo a Argentina.² En general, estos estudios se centran en el análisis de los grandes agregados económicos, haciendo hincapié en los aspectos financieros y comerciales, como canales de transmisión de la crisis.

En cambio, son menos numerosos aquellos estudios que realizan un análisis más detallado del impacto de las medidas sobre la producción y el empleo. En parte, esta ausencia se debe a las dificultades que implica un análisis de tal envergadura, donde se requiere un seguimiento pormenorizado de las políticas anunciadas para determinar, en una primera instancia, si efectivamente se concretaron. En caso de que así sea, el monitoreo de las políticas requiere analizar, en segundo lugar, la forma de implementación en relación con los objetivos anunciados, su duración efectiva y sus modificaciones. Además, en caso de que corresponda,

*Nicolás Bonofiglio y Hernán Morhorlang.

1. Véase el Capítulo 1 de este volumen.

2. Además de varios estudios presentes en los capítulos de este volumen, entre los numerosos trabajos sobre las medidas adoptadas en Argentina durante la crisis, cabe mencionar Abeles (2009), Ronconi *et al.* (2010), CEPAL (2010) y Wierzbica y Mareso (2010).

el análisis incluye el seguimiento del grado de desembolso de los montos comprometidos. Por último, según el tipo de política en cuestión, un estudio de impacto requiere una comparación de desempeño de los beneficiarios de esos programas, en relación con aquellos que no han recibido ningún tipo de ayuda o incentivo.

Más allá de las restricciones señaladas, este capítulo tiene como objetivo analizar el impacto de la crisis internacional desatada a fines de 2008 sobre la evolución de la industria metalmecánica argentina. Para ello, se realiza una descripción y el análisis de cuestiones relacionadas con la producción, el comercio exterior y las políticas públicas implementadas para apaciguar los efectos de la crisis. Cuatro grandes preguntas guían este estudio: ¿en qué situación se encontraba la industria metalmecánica argentina al momento de estallar la crisis? ¿De qué modo afectó la crisis a los distintos sectores que componen al complejo metalmecánico? ¿Cuáles fueron los canales de transmisión de la crisis? ¿Cuáles fueron las políticas que permitieron apaciguar los efectos de la crisis? ¿Cómo ha sido la recuperación de los distintos segmentos?

El presente estudio se divide en seis partes: en la primera se realiza una descripción y un análisis de la estructura del sector metalmecánico argentino y sus subgrupos, según sus principales rasgos, su evolución durante el período 2003-2010 y, particularmente, durante la crisis. En las secciones dos a cinco, se analiza la evolución de cada subgrupo: automotriz, maquinaria agrícola, bienes de capital y resto de metalmecánica. Por último, en la sexta sección se realiza un balance y se esbozan algunas conclusiones.

1. ESTRUCTURA DEL SECTOR METALMECÁNICO EN ARGENTINA Y SU EVOLUCIÓN DURANTE EL PERÍODO 2003-2010

Distintos trabajos han analizado la evolución de la industria manufacturera en el período de la pos-Convertibilidad (Fernández Bugna y Porta, 2008; CENDA, 2010; Herrera y Tavosnanska, 2011). Si bien en todos se destaca el importante crecimiento del conjunto manufacturero, especialmente cuando se lo contrapone con su desempeño en los últimos 30 años, un rasgo que ha sido subrayado es que los aumentos en los niveles de producción han alcanzado, con distinta intensidad, a todas las actividades del aparato industrial.

En otro capítulo de este volumen, se ha analizado la evolución macroeconómica, como marco de desempeño de la industria. Aquí, en cambio, se hará foco exclusivamente en el conjunto metalmecánico, comparando su desempeño con el conjunto manufacturero y destacando las políticas industriales que han tenido lugar en el período. El estudio del sector metalmecánico resulta relevante por el contraste entre su desempeño durante la pos-Convertibilidad, cuando tuvo una fuerte expansión, y la dinámica exhibida en décadas anteriores, cuando había tenido fuertes caídas en los niveles de producción. De esta manera, cobra relevancia preguntarse acerca de las fuentes de este crecimiento y su sustentabilidad, particularmente ante la emergencia de la crisis internacional y el recrudescimiento de la competencia externa.

1.1. CONFIGURACIÓN DE LA INDUSTRIA METALMECÁNICA

La industria metalmecánica comprende un grupo de actividades dedicadas a la producción de bienes mediante la transformación y ensamble de insumos metálicos. El sector está compuesto por cuatro grandes segmentos: i) el complejo automotriz, ii) la maquinaria agrícola, iii) los bienes de capital,³ y iv) el resto de la industria metalmecánica. Cada uno de estos segmentos, a la vez engloba un conjunto heterogéneo de actividades, tal como se detallará en cada sección.

De acuerdo con los datos del último Censo Nacional Económico, la industria metalmecánica representaba en 2003 al 19,4% de los puestos de trabajo generados por la industria, el 13,4% de su valor bruto de producción (VBP) y el 15,5% de su valor agregado. A la vez, ese mismo año el sector metalmecánico explicó el 13,4% de las exportaciones y el 33,2% de las importaciones industriales (Tabla 1).

En relación con su composición, el bloque automotriz tiene un peso preponderante en términos de exportaciones y valor de producción. Sin embargo, tal predominio no se observa en términos de empleo, importaciones y valor agregado. En estas variables, la producción de bienes de capital tiene la mayor participación, explicando el 42,2% del empleo, el 38,1% del valor agregado y el 45,5% de las importaciones.⁴

TABLA 1. INDUSTRIA METALMECÁNICA. RELEVANCIA DE LOS SEGMENTOS, 2003

	Puestos de trabajo	Valor bruto de producción	Valor agregado	Exportaciones	Importaciones
Automotriz	21,7%	39,7%	27,6%	55,6%	37,6%
Maquinaria agrícola	5,9%	8,0%	8,2%	0,6%	6,7%
Bienes de capital	42,2%	30,6%	38,1%	39,5%	45,5%
Resto de metalmecánica	30,2%	21,7%	26,1%	4,3%	10,3%
Total metalmecánica*	184.842	28.501	10.184	2.803	4.251
Participación metalmecánica en total industrial	19,4%	13,4%	15,5%	13,4%	33,2%

Nota: * Valor bruto de producción y Valor agregado en \$ miles. Exportaciones e importaciones, en USD millones.
Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional Económico 2003/2004, INDEC.

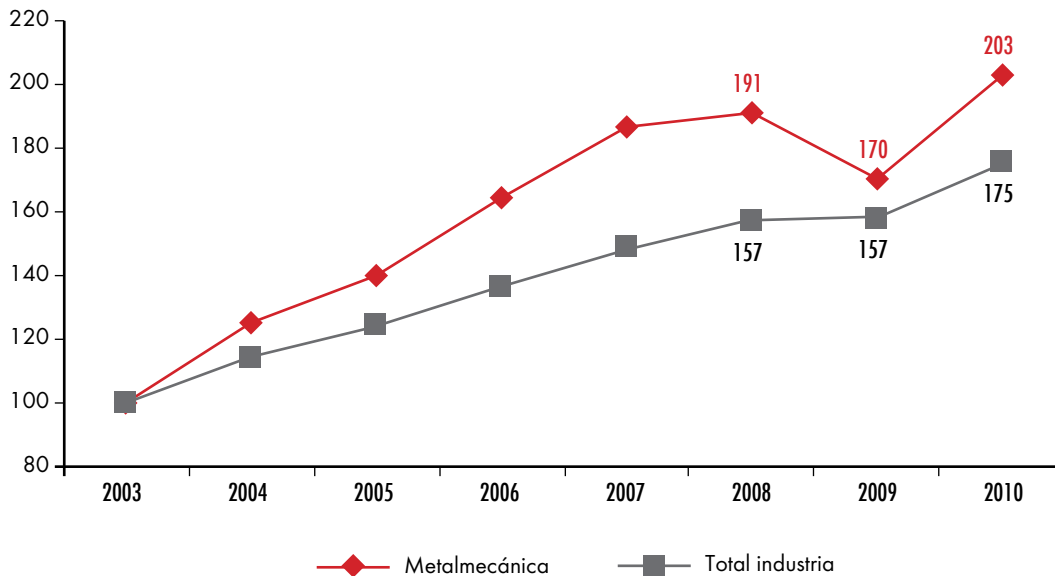
3. El sector de bienes de capital no comprende exclusivamente maquinaria y equipo de producción y transporte sino que también incluye algunas de sus partes y piezas, y otros productos de base metalmecánica destinados a la producción de bienes y servicios (véase el apartado 4).

4. Cabe destacar que las exportaciones de bienes de capital están sobrerrepresentadas a causa de la inclusión del sector de aeronaves y naves espaciales, que en 2003 explicó el 46,4% de las exportaciones del bloque y, para el promedio 2003-2010, representaron a cerca del 20%. A la vez, dentro de los grupos bienes de capital y resto de metalmecánica se incluyen posiciones de autopartes que, según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), no pertenecen a la rama 343 - Fabricación de partes; piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores. Sin embargo, se ha optado por no hacer tal redistribución debido a que solo puede realizarse para los datos de comercio exterior.

1.2. LA EVOLUCIÓN DEL BLOQUE METALMECÁNICO DURANTE LA POS-CONVERTIBILIDAD

A partir de 2003, el sector metalmecánico comenzó a transitar una fase expansiva que se reflejó en la evolución de la producción y las exportaciones. En efecto, estas variables tuvieron un mayor ritmo de crecimiento que el agregado industrial, especialmente en el caso de las ventas externas, que más que duplicaron a las del conjunto manufacturero (Gráficos 1, 2 y 3).

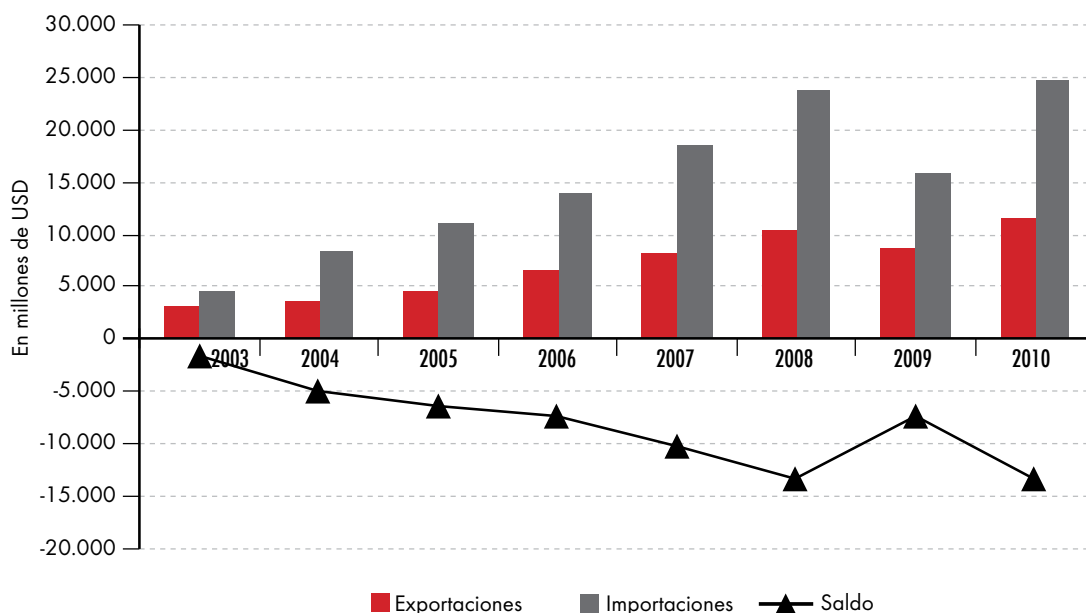
GRÁFICO 1. METALMECÁNICA Y TOTAL INDUSTRIAL. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS 2003-2010 (BASE: 2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

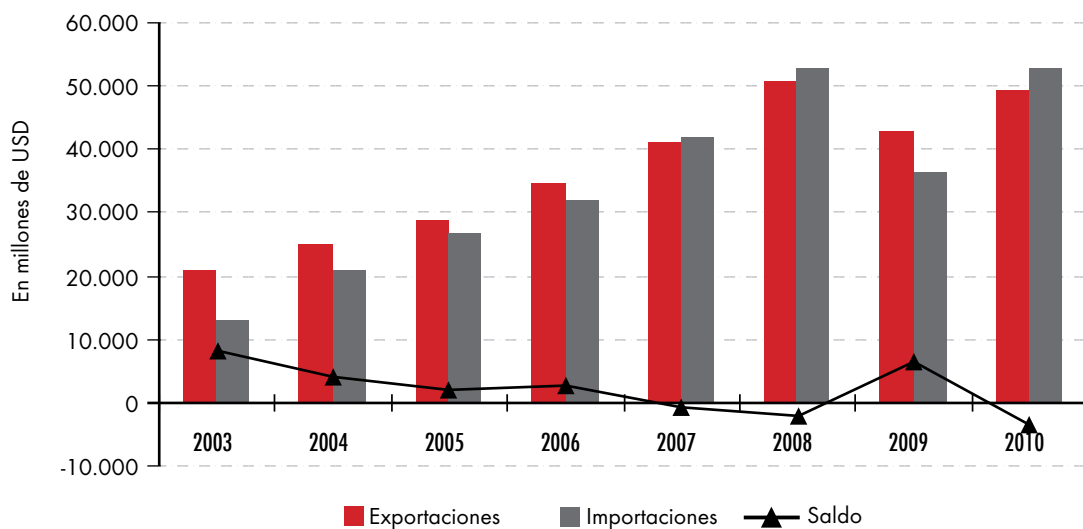
En el caso de las importaciones, tanto el bloque metalmecánico como la industria mostraron incrementos muy significativos, con aumentos del 426% y 312%, respectivamente. Sin embargo, la principal diferencia entre ambos agregados se manifiesta en el balance de comercio exterior, cuando el sector metalmecánico presentó un déficit durante todo el período, mientras que la industria logró sostener superávit en los primeros cuatro años y en 2009. Así, el importante superávit que el conjunto industrial mostraba en 2003 le permitió compensar por unos años el impacto del fuerte incremento de las compras externas.

GRÁFICO 2. METALMECÁNICA. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL, AÑOS 2003-2010 (EN USD MILLONES)



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

GRÁFICO 3. INDUSTRIA MANUFACTURERA. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL, AÑOS 2003-2010 (EN USD MILLONES)



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

El crecimiento del bloque metalmecánico industrial fue alentado por una batería de políticas, desde aquellas propiamente industriales, hasta medidas de apoyo a la ciencia y técnica, a las pequeñas y medianas empresas, a la formación de recursos humanos, entre otras (Baruj *et al.*, 2007; CENDA, 2007; Braude *et al.*, 2009). Entre las principales herramientas de la Secretaría de Industria, cabe destacar la Política Automotriz Común entre Argentina y Brasil, el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales (Decreto N° 774/2005), el Régimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino (Ley N° 26.393 de 2008), el Régimen de Incentivo para la producción de Bienes de Capital (Decreto N° 379/2001), la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley N° 25.924 de 2004), y distintas medidas de protección del mercado interno, como las Licencias No Automáticas (LNA) y, en menor medida, el *antidumping*.

Algunos programas han sido implementados durante la Convertibilidad y se han mantenido hasta la actualidad, como son los casos del régimen de incentivo para la producción de bienes de capital y el acuerdo bilateral automotriz, aunque este último fue modificado en 2002, 2006 y 2008. Otros, como los programas de fomento a la compra de autopartes locales y la línea de promoción de inversiones, fueron instrumentados durante la pos-Convertibilidad.

Fuera de los programas de la Secretaría de Industria, se debe mencionar el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), creado en 1992 para financiar, fundamentalmente, proyectos industriales sin distinción de actividades, dirigidos al mejoramiento de la productividad a través de la innovación tecnológica. También vale destacar la importancia de los distintos esquemas de tarifas energéticas preferenciales que han gozado las empresas.

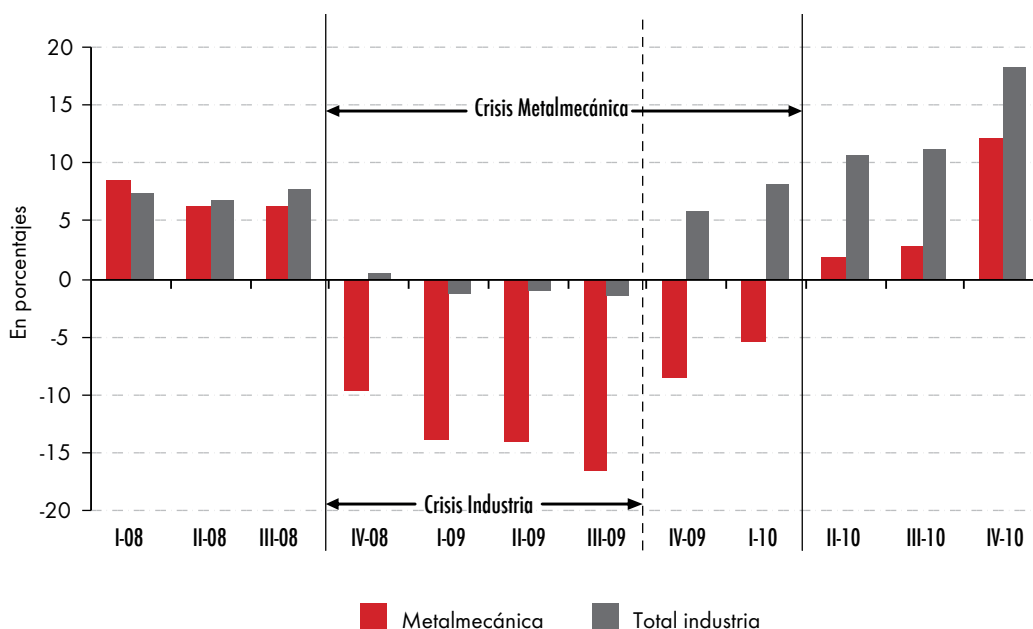
1.3. EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA INDUSTRIA Y EL SECTOR METALMECÁNICO

A lo largo del período 2003-2010, se destaca el crecimiento ininterrumpido de la producción del bloque metalmecánico hasta 2008. En efecto, en esos años se expandió a una tasa promedio anual del 14%, mientras que la industria mostró un incremento menor, de un 9% anual. De este modo, al momento de estallar la crisis internacional, el sector metalmecánico atravesaba uno de los períodos expansivos más importantes de su historia, con un nivel de producción que superaba ampliamente el pico de la década previa.

Pese al mejor desempeño, el impacto de la crisis internacional fue más fuerte sobre el sector metalmecánico, diferencia que se observa tanto en términos de duración como en el grado de contracción. Así, el sector metalmecánico tuvo tasas de crecimiento negativas de producción desde el cuarto trimestre de 2008 hasta el tercer trimestre de 2009 y solo en el tercer trimestre de 2010 los niveles de actividad son superiores a los alcanzados con anterioridad a la crisis⁵ (Gráfico 4).

5. Para la comparación interanual trimestral, se toma como período precrisis los trimestres IV de 2007 a III de 2008. Es decir que los datos de los trimestres IV de 2008 al III de 2009 se comparan con el mismo trimestre del año anterior, mientras que los datos de los trimestres IV de 2009 a IV de 2010 lo hacen contra su respectivo trimestre del período previo a la crisis (IV de 2007 a III de 2008).

GRÁFICO 4. METALMECÁNICA Y TOTAL INDUSTRIAL. VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CONTRA EL MISMO TRIMESTRE PRECRISIS (IV TRIMESTRE DE 2007 - IV TRIMESTRE DE 2010)

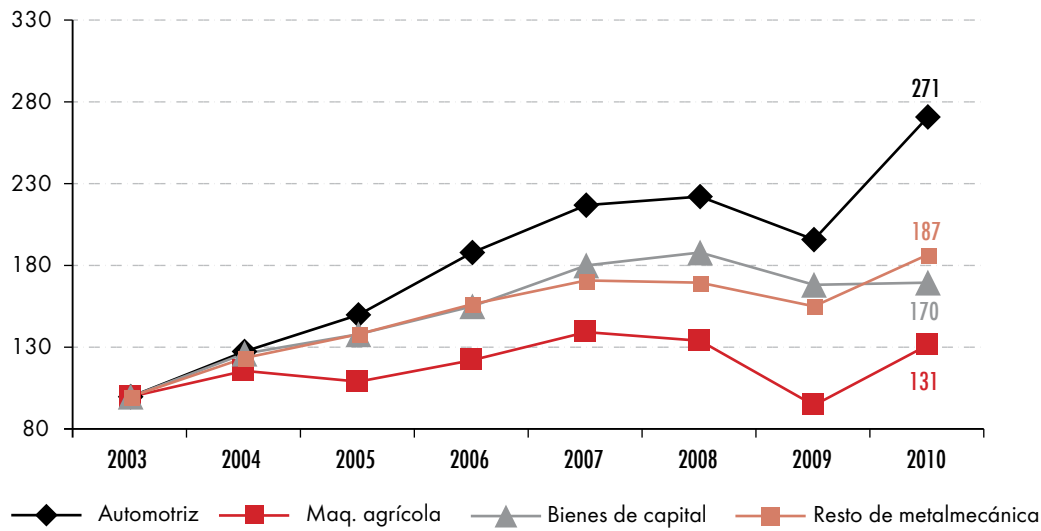


Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

Mientras tanto, la industria manufacturera en su conjunto sufrió una fuerte desaceleración durante el cuarto trimestre de 2008, pero no se contrajo hasta el primer trimestre de 2009 y ya para el cuarto trimestre del mismo año no solo se había recuperado sino que registraba un crecimiento del 6% en relación con el mismo período de 2007. De este modo, mientras la crisis del sector metalmeccánico abarcó seis trimestres, en la industria perduró solo por cuatro. En relación con el grado de contracción, se puede observar que durante 2009 el sector metalmeccánico tuvo una caída promedio del 11,0% en relación con 2008, mientras que el total industrial registra un leve crecimiento, del 0,5%.

Hacia el interior del bloque metalmeccánica, también se observan grandes diferencias entre los distintos segmentos que lo componen, las que no solo abarcan al período de la crisis y su posterior recuperación, sino también a la fase expansiva previa (Gráfico 5). En este sentido, en las secciones 2 a 5 de este capítulo se indagarán los desempeños de cada bloque por separado, para presentar, en la sección final, un balance integrador.

GRÁFICO 5. METALMECÁNICA. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR BLOQUES, AÑOS 2003-2010 (2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

2. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

En los últimos veinticinco años, la industria automotriz argentina ha atravesado importantes transformaciones fruto de la reorganización del sector a nivel global. Como resultado de esas modificaciones, el mercado regional, en lugar del nacional, pasó a ser la base de acumulación de los capitales automotrices, con especificidades que devienen del tamaño del mercado y las economías de escala a nivel global.

Resumidamente, las principales tendencias del sector son la gradual relocalización en los denominados países en desarrollo para abastecer los mercados regionales (CEPAL, 2004; Jetin, 2009), la redefinición de las tareas a lo largo de la cadena a partir de la fragmentación del proceso productivo, organizado bajo la forma de anillos de proveedores alrededor de las terminales (Langlois, 2003), la utilización de plataformas, módulos y componentes comunes, y la adopción de métodos de organización más flexibles en términos de aprovisionamiento, *stocks* y utilización de la fuerza de trabajo (CEPAL, 2004; Arza y López, 2008; Frigant, 2009). Respecto a la reorganización de actividades, las empresas terminales han pasado a concentrar las tareas de ensamblado de conjuntos,⁶ la fabricación de componentes de carrocería, la soldadura y el armado de carrocería, la pintura y el montaje final; un grupo reducido de autopartistas, que conforman el primer

6. Según el Acuerdo de Complementación Económica - ACE N° 14, XXXVIII Protocolo Adicional, se entiende por conjunto a una unidad funcional formada por piezas y/o subconjuntos, con función específica en el vehículo.

anillo y son denominados sistemistas, han asumido tareas de ingeniería y diseño para la producción de sistemas completos y de coordinación del proceso de fabricación de los conjuntos y subconjuntos con los proveedores de partes completas, firmas que componen el segundo anillo y, por último, en el tercer anillo aparecen los proveedores de partes e insumos. Por otra parte, el mercado de reposición ha pasado a ser abastecido por las empresas que forman parte del mercado original, como también por firmas que exclusivamente dirijan su producción hacia aquel, especialmente en segmentos de menor escala, en modelos de mayor antigüedad y menor nivel de tecnología. Así, bajo esta forma de organización, las terminales han obtenido ganancias en términos de escala de fabricación y de diseño, de costos por reducción de operaciones y de diferenciación de producto, logrando a la vez una mayor renovación de modelos en plazos más cortos (Laplante y Sarti, 2007).

Bajo este esquema, el grado de abastecimiento de autopartes de producción local estará determinado por el tamaño del mercado nacional y regional en términos del grado de radicación de empresas extranjeras de los distintos anillos, la capacidad de desarrollo de las firmas locales, la transabilidad de los productos, las regulaciones específicas del país y la región, la exclusividad de los modelos a nivel global y regional, y la existencia de regímenes aduaneros específicos. En este sentido, la política industrial de los países deberá enfrentar las restricciones que se derivan de la forma de organización global del sector, donde la experiencia internacional manifiesta severas dificultades para alcanzar altos niveles de integración nacional (Dicken, 2003; Humphrey y Memedovic, 2003; CEPAL, 2004).

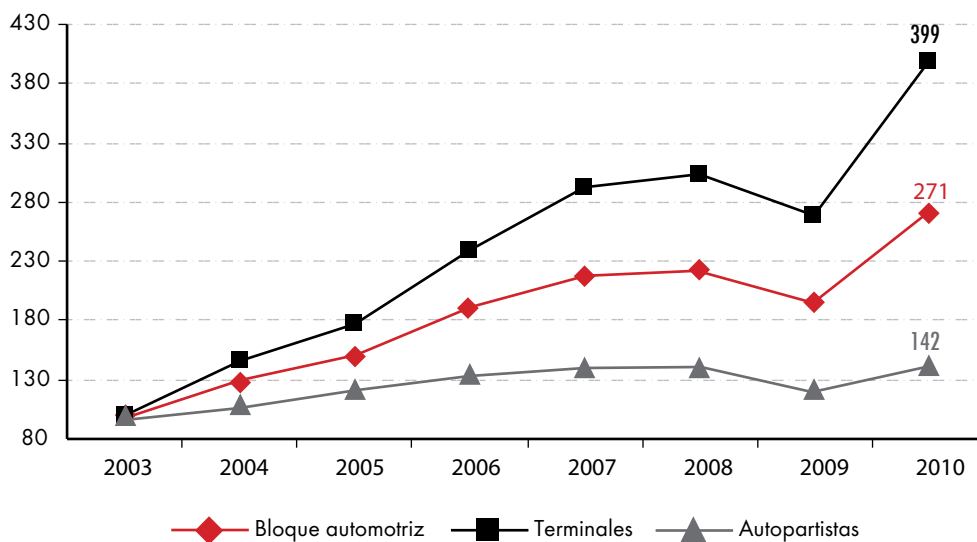
En Argentina, estas transformaciones tuvieron lugar a través de la conformación del mercado regional MERCOSUR y las disposiciones regulatorias específicas para el sector automotriz. El primer paso hacia la configuración de este mercado ampliado fue el plan de reconversión configurado a partir del Decreto N° 2677/91, donde se otorgaban importantes beneficios –fuerte desgravación arancelaria de sus insumos y cupos de importación– a las terminales, a cambio de alcanzar metas de comercio compensado e integración nacional, con el objetivo de modernizar y reducir el número de modelos producidos, con el propósito de ganar escala. Sin embargo, es a partir del año 1994 cuando comienza la coordinación de políticas sectoriales con Brasil –mediante el Decreto N° 2778–, cuyo principal rasgo es la nacionalización de las autopartes del MERCOSUR, un esquema que se mantuvo prácticamente inalterado a lo largo de la década de 1990 (Arza y López, 2008).

Luego de distintas modificaciones a finales de la década, fue recién tras la crisis argentina y la devaluación de la moneda cuando se terminó de configurar el mercado regional para los años venideros. En efecto, en julio de 2002 se firmó el XXXI Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14, mediante el cual se estableció un régimen de comercio administrado, a través de un coeficiente de desvío sobre las exportaciones llamado *flex*, que determinaba cuántas importaciones podían ingresar con arancel 0% por cada dólar exportado, siempre que se cumplieran cupos de contenido regional mínimo. Si bien se estableció la liberación del comercio para el año 2006, este punto fue renegociado y extendido, estando hoy programado para 2013.

En relación con el esquema de promoción a las autopartes locales, más allá de los esquemas definidos en los distintos protocolos de difícil control y verificación, a partir de 2005 se pasa a un diseño de incentivos positivos mediante el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales (Decreto N° 774/05). Este nuevo esquema de incentivos consistió en el otorgamiento de reintegros decrecientes sobre las compras de autopartes locales, por dos o tres años según el tipo de proyecto, para la producción de automotores y de los principales conjuntos (Katz *et al.*, 2008). Ante su vencimiento, se sancionó un nuevo régimen para el sector autopartista (Ley N° 26.393), con el objeto de fomentar la producción de autopartes locales, de motores y de cajas de transmisión, con un esquema similar pero con requisitos de integración mínima y creciente.

En el marco de estas transformaciones del sector en el nivel global y bajo el contexto regulatorio del MERCOSUR, el bloque automotriz exhibió un fuerte crecimiento. En efecto, durante el período 2003-2010 la producción conjunta del sector terminal-autopartista se incrementó un 171% (Gráfico 6).⁷ Esta expansión estuvo liderada por el crecimiento del sector terminal, que prácticamente cuadruplicó su producción en el mismo período, mientras que el autopartista solo aumentó un 41,6%.⁸

GRÁFICO 6. BLOQUE AUTOMOTRIZ. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS 2003-2010 (2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

7. El complejo automotriz está compuesto por las ramas 341 - Fabricación de vehículos automotores y 343 - Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores, del Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Cabe destacar que la rama de autopartes no refleja cabalmente el universo del sector, ya que otras piezas, partes y conjuntos se encuentran clasificados en otros CIIU. A la vez, cabe remarcar que la producción de motores para automóviles está incluida en la rama 341.

8. Esta diferencia de dinámica entre un sector y otro no se reduce exclusivamente al período de la pos-Convertibilidad sino que ya estaba presente en la década de 1990.

La expansión del bloque automotriz fue acompañada por un mayor flujo comercial. De este modo, entre 2003 y 2010 las exportaciones se multiplicaron por 5,2, alcanzando los USD 8098 millones, mientras que las importaciones lo hicieron por 6,7 y llegaron a los USD 10.711 millones (Gráfico 7). Con un comercio prácticamente equilibrado en 2003, el mayor incremento de las importaciones significó un déficit creciente a lo largo del período, con un pico en el año 2008, de USD 2932, valor ligeramente superior al del año 2010, que fue el segundo más elevado.

Hacia el interior del bloque, las terminales, quienes explican en promedio el 77% de las ventas externas y el 64% de las compras en el exterior, mostraron un crecimiento similar de las exportaciones e importaciones, mientras que las autopartistas exhibieron un mayor incremento de estas últimas. De este modo, si bien ambos sectores se constituyen como importadores netos, la incidencia de los autopartistas en el déficit del bloque se manifiesta creciente, especialmente a partir del año 2006, cuando ya explicaba más de su 60%, para luego llegar al 91% en 2010.

Cabe destacar la relevancia del déficit comercial del sector autopartista: en el año 2010 es el tercero más importante, si se lo compara con otras ramas manufactureras, y representa aproximadamente el 68% del saldo del conjunto industrial (USD -2382 millones del sector autopartista contra USD -3479 millones del total). Sin embargo, si en lugar del universo de autopartes que pertenecen a la rama 343 del CIU, se utilizaran otras clasificaciones basadas en productos, los valores pasarían a ser muy superiores.⁹

GRÁFICO 7. BLOQUE AUTOMOTRIZ. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL, AÑOS 2003-2010 (EN USD MILLONES)



Fuente: elaboración propia a partir del INDEC.

9. Por ejemplo, en 2010 con la clasificación realizada por la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), que toma en consideración entre 272 y 277 autopartes, según posiciones a 8 dígitos del Nomenclador Común del MERCOSUR, asciende a los USD -6722 millones, mientras que, con el universo de autopartes definido por los distintos protocolos del ACE N° 14, asciende a USD -7975 millones.

De esta manera, más allá de las significativas diferencias entre los grupos, estos resultados ponen de manifiesto el creciente peso de las importaciones autopartistas para la fabricación de automotores (López y Ramos, 2009). De hecho, el sector muestra una incidencia creciente de las importaciones sobre el consumo aparente, porcentaje que pasó del 38,6% al 58,3% entre los años 2003 y 2010, arrojando un promedio para el período del 48,3%.¹⁰ Este crecimiento de las importaciones en el mercado local contrasta con la relevancia de las exportaciones en el valor bruto de producción, el cual fue ligeramente decreciente, pasando del 36,2% al 33,8% entre los años 2003 y 2010.

En el caso de las terminales también se verifica una fuerte incidencia de las importaciones sobre el consumo aparente, participación que ronda en promedio el 53,3% para el período 2003-2010. Pero la principal diferencia con los autopartistas radica en que también se manifiesta elevado el porcentaje de exportaciones sobre el valor bruto de producción, con una media del 50,5%. Alternativamente, estos coeficientes no presentan grandes variaciones si se los construye con unidades de automóviles (en el mismo período, en promedio, el 59,2% de la producción es exportada y el 61,0% de las ventas internas son automóviles importados).

Cabe remarcar que, para el complejo automotriz, Brasil es el principal origen y destino de las importaciones y las exportaciones, aunque con distinta incidencia debido a las especificidades de cada sector. De este modo, hacia el país vecino se dirigen, en promedio para los años 2003-2010, el 58,1% y el 52,9% de las exportaciones, mientras representa el origen del 76,9% y el 41% de las importaciones; en cada caso, de las terminales y las autopartistas, respectivamente. Por el lado de las terminales, quienes motorizan el comercio regional son principalmente las mismas firmas que tienen plantas en cada país, que están especializadas en distintos segmentos para aprovechar al máximo las economías de escala. Por otra parte, el comercio del sector autopartista no se inscribe exclusivamente dentro de una estrategia de complementación productiva sino que incluye partes, piezas y conjuntos que no se producen localmente o bien existen diferencias tecnológicas o de costos entre ambos países.

En definitiva, el crecimiento del bloque automotriz se basa fundamentalmente en la dinámica de las terminales dentro del mercado regional, con un sesgo fuertemente exportador y una fuerte dependencia de insumos importados. Estas características tendrán una influencia decisiva en el impacto de la crisis internacional sobre el bloque.

10. En este caso como en todo el artículo, los ratios importaciones sobre consumo aparente y exportaciones sobre valor bruto de producción se elaboraron a partir de las fichas sectoriales del Centro de Estudios para la Producción (CEP).

2.1. EVOLUCIÓN 2008-2010. IMPACTO DE LA CRISIS Y CANALES DE TRANSMISIÓN

Tras el período de crecimiento durante la pos-Convertibilidad, el nivel de producción del bloque automotriz se contrajo, en 2009, 11,9% en el marco de la crisis internacional. Estrictamente, ya en el cuarto trimestre de 2008 se redujo, con una fuerte caída interanual (18,7%) que, sin embargo no impidió cerrar el año con un incremento del nivel de actividad. Los efectos de la crisis se mantuvieron a lo largo de 2009, aunque a un ritmo decreciente con el correr de los trimestres. De hecho, ya en el cuarto trimestre se registró un crecimiento interanual positivo, aunque este incremento se establece en relación con un nivel más bajo, debido a la crisis. Así, es solo a partir del primer trimestre de 2010 cuando el nivel de actividad resulta superior al alcanzado con anterioridad a la crisis, tendencia que se sostiene durante todo 2010, lo que permite recuperar y superar los niveles de actividad anteriores al estallido de la crisis internacional (Gráfico 8).¹¹

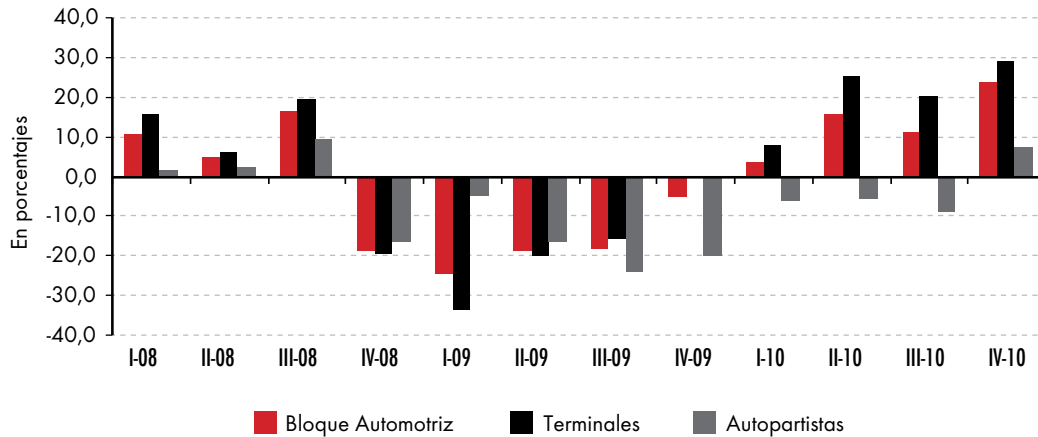
Dentro del bloque automotriz, la crisis ha tenido un impacto diferencial, y el sector autopartista fue el más afectado. En efecto, mientras las terminales ya en el primer trimestre de 2010 superaban los niveles de producción previos a la crisis, los autopartistas recién lo hicieron en el cuarto trimestre del mismo año. Esta diferencia de desempeño de cada rama arroja como balance para el período 2008-2010 un incremento del 31,4% para las terminales y de apenas un 1% para los autopartistas.

El mercado externo ha sido fundamental en la recuperación de los fabricantes de automotores. En términos de unidades, tras el piso de ventas externas alcanzado durante el primer trimestre del año 2009, los volúmenes exportados rápidamente empezaron a aumentar y ya en el cuarto trimestre no solo se verificó un incremento interanual sino que incluso se alcanzó un nuevo récord. Cabe destacar que el crecimiento de las exportaciones se explica exclusivamente por los mayores envíos a Brasil. De hecho, mientras las ventas externas a otros países no recuperaron aún los niveles previos a la crisis, en aquel país solo por dos trimestres se verificó una retracción y ya en el segundo trimestre de 2009 se registraron tasas de crecimiento interanual positivas. Por lo tanto, la participación de Brasil como destino de las exportaciones fue incrementándose, pasando del 62,1% al 84,6% entre los años 2007 y 2010.

En contraste, el mercado interno para los automóviles de fabricación local no presentó el mismo dinamismo y solo durante el último trimestre del año las ventas estuvieron por encima de los niveles precrisis. De esta manera, la recuperación de las terminales profundizó su orientación exportadora. Así, la participación de las ventas externas en la producción total pasó del 58,1% promedio de los años 2003-2008, al 62,7% promedio en los años 2009-2010. En cambio, la incidencia de los automóviles importados dentro del consumo aparente no sufrió ninguna modificación sustantiva.

11. Véase la nota 5.

GRÁFICO 8. BLOQUE AUTOMOTRIZ. VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CONTRA EL MISMO TRIMESTRE PRECRISIS (IV TRIMESTRE DE 2007 - IV TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

Por el lado de los autopartistas, el desempeño de las terminales no ha traccionado su crecimiento, comportamiento que, como se mostró anteriormente, no ha sido exclusivo durante la crisis sino que más bien es de carácter estructural. Respecto al mercado externo, las importaciones solo se contrajeron durante tres trimestres, entre el primero y el tercero del año 2009, mientras en los restantes las tasas de crecimiento interanual, comparados con los valores precrisis, estuvieron entre el 24% y el 47%. Por el lado de las exportaciones, si bien también tuvieron una caída en los mismos trimestres de 2009, la recuperación posterior fue mucho más moderada (entre un 3% y un 11%) e incluso también se registró una caída en el tercer trimestre de 2010. Así, mientras la cuota de mercado externo se mantuvo en los valores históricos, las importaciones dieron un salto y su peso dentro del consumo aparente alcanzó el 58,3% en 2010.

2.2. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

El bloque automotriz fue uno de los principales destinatarios de las políticas industriales implementadas en el marco de la crisis internacional. Los paquetes de medidas que se aplicaron incluyeron un plan para la compra de un automóvil nuevo, financiado a tasa bonificada, denominado “Mi primer 0 km”; un préstamo de la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a la empresa General Motors; créditos bonificados a las empresas autopartistas para capital de trabajo, primero, y para firmas del bloque con el fin de promover inversiones en 2010, y las mencionadas LNA (Licencias No Automáticas). Sin embargo, como se mostrará, las características y la dinámica de funcionamiento del bloque automotriz hicieron que estas medidas tuvieran un impacto relativo en la recuperación del bloque.

El plan “Mi primer 0 km” tuvo como meta, en diciembre de 2008, vender 100 mil autos correspondientes a modelos seleccionados en conjunto con las terminales, que fueron ofrecidos a precios más bajos y con financiamiento preferencial.¹² Este programa estaba destinado a quienes adquirieran su primer auto nuevo, mediante el acceso a los modelos denominados “de entrada”, es decir, aquellos de menor tamaño, de baja gama y con pocas prestaciones. Sin embargo, dada la complementación productiva de las terminales y las características de los automóviles seleccionados, se canalizaba mayormente hacia aquellos vehículos que se fabricaban en Brasil. A la vez, las bajas prestaciones y los planes ofrecidos por las propias concesionarias hicieron que la demanda se dirigiera hacia modelos que no estaban dentro del programa. Por lo tanto, aunque se vendieron algunos autos bajo este esquema, el principal logro del plan fue estimular las operaciones hacia modelos con mayores prestaciones y con esquemas de financiamiento alternativos, mientras, en términos de estímulo a la producción local, su efecto fue reducido.

Distinto impacto fue el caso del préstamo de \$259 millones otorgado en junio de 2009 por la ANSES a la empresa General Motors para desarrollar la línea de producción correspondiente al modelo Agile de Chevrolet. Ante el efecto de la crisis en la casa matriz, este financiamiento contribuyó al mantenimiento del proyecto de la filial y permitió que en setiembre del mismo año se comenzara a producir. De este modo, se logró finalizar la inversión de una plataforma inédita en la región y la producción de un modelo exclusivo a nivel mundial. Además, el crédito fue cancelado anticipadamente en noviembre de 2010.

Respecto a los créditos otorgados a las empresas autopartistas, se licitaron, en enero de 2009, \$50 millones para que los bancos públicos y privados ofrecieran préstamos al 13,4%, para financiar capital de trabajo. Todos los fondos fueron colocados, aunque no se cuenta con información sobre los destinatarios y el impacto logrado sobre las empresas. También resulta difícil evaluar el resultado de la aplicación de las LNA y otras medidas de protección frente a la competencia externa. A la luz de los resultados de las importaciones de autopartes, el bajo grado de integración y el nivel de actividad, esta medida tuvo un efecto positivo para aquellas empresas orientadas al mercado de reposición, aunque en términos agregados no se hayan registrado grandes modificaciones.

Como se mencionó anteriormente, el principal pilar de la recuperación de la producción de automóviles fue el crecimiento de las exportaciones a Brasil. Este incremento en los envíos se debió a la fuerte demanda en aquel país, incentivada por la rebaja impositiva del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) a la compra de autos 0 km, que incluía los modelos producidos en Argentina (López y Ramos, 2009), como parte del acuerdo binacional de coordinación de políticas.

En definitiva, las políticas aplicadas en el marco de la crisis internacional tuvieron distintos impactos en el bloque, con un estímulo central que provino de la rebaja impositiva implementada en Brasil. Tampoco puede desestimarse la incidencia del préstamo realizado a la terminal de General Motors para mantener los

12. El número de modelos ofrecidos por el plan fue variando desde su formulación original, pasando de 7 a 14 finalmente, sin incluir sus versiones.

planes de producción del automóvil Agile, mientras que los restantes préstamos, en cambio, contribuyeron a aliviar financieramente a las empresas. El impacto de las LNA en el sector fue bajo, dado el esquema de aprovisionamiento de las terminales y los problemas estructurales del sector autopartista local. De todas formas, debería contarse con mayor información para evaluar el resultado en las firmas que producen para el mercado de reposición, donde la competencia por la cuota de mercado resulta mayor.

◆ 3. MAQUINARIA AGRÍCOLA

La industria de maquinaria agrícola está configurada por un reducido número de empresas globales, con presencia en los distintos mercados a través de estrategias de producción fundamentalmente regionales¹³ (García, 2008; Lavarello *et al.*, 2010). La búsqueda de escalas mínimas, las regulaciones regionales y las especificidades productivas resultan determinantes para el establecimiento de las empresas multinacionales en cada mercado nacional y regional, bajo un esquema de organización modular (Albornoz *et al.*, 2010). En este sentido, la industria de maquinaria agrícola comparte varias características con la industria automotriz, especialmente en los segmentos de mayor complejidad, como los tractores y cosechadoras (Albornoz *et al.*, 2010).

En Argentina, la industria de maquinaria agrícola está compuesta fundamentalmente por firmas de capital nacional, mayoritariamente dedicadas a los segmentos de las sembradoras, pulverizadoras y otros implementos (Lavarello *et al.*, 2010). El predominio de estos equipos obedece al desarrollo de un modelo de cultivo de siembra directa,¹⁴ técnica que fue difundida por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde fines de la década de 1980 y que impactó no solo sobre la industria de maquinaria agrícola sino también sobre la química y la biotecnología, debido al uso intensivo de agroquímicos y de semillas modificadas genéticamente (Hybel, 2006; García, 2008; Lavarello *et al.*, 2010). En los mercados de mayor complejidad relativa, como son los de los tractores y cosechadoras, hay un menor número de empresas que fabrican localmente estos productos. A partir de la década de 1990, aquellas empresas transnacionales líderes que ya contaban con plantas de producción en el país fueron concentrando su fabricación en Brasil. Hasta que finalmente, desde 2002, solo dos filiales producían en el país: una firma mantenía una línea de ensamble de tractores y otra, motores para maquinaria agrícola, principalmente; mientras que las restantes empresas directamente dejaron de realizar actividades productivas (Lavarello *et al.*, 2010).

13. Según Lavarello *et al.* (2010), en 2005 las 12 principales empresas explicaban el 52,5% de la facturación y esta participación se eleva al 60,3% en 2007.

14. Según García (2008), entre los años 2005 y 2007 la superficie cultivada bajo siembra directa alcanzó el 70% del total de las tierras en producción.

El esquema productivo de las firmas de maquinaria agrícola de capital nacional se caracteriza por una fuerte integración y una dependencia del exterior de los insumos de mayor complejidad –motores, componentes electrónicos–, mientras que las empresas transnacionales, en su mayoría, exportan los módulos e importan las máquinas terminadas. Cabe destacar que esta estrategia de especialización productiva de las transnacionales se ve facilitada porque el ingreso de maquinaria agrícola del exterior goza de arancel 0% desde el año 2001, como consecuencia de la rebaja arancelaria acordada en el MERCOSUR en 2001, la que fue anualmente renovada. Como contrapartida, para las ventas internas los fabricantes locales pueden acceder a un bono del 14% sobre el valor de facturación –neto de los insumos importados–, debido al Régimen de Incentivo para los Fabricantes Nacionales de Bienes de Capital, como esquema compensatorio imperfecto.¹⁵

Esta configuración de la industria de maquinaria agrícola devino en una amplia cuota de mercado en los casos de las sembradoras, pulverizadoras y otros implementos, y una fuerte participación de las importaciones en el consumo aparente en los segmentos de tractores y cosechadoras.¹⁶ Como se mostrará en la siguiente sección, estas tendencias se mantuvieron relativamente inalteradas a lo largo del período 2003-2010, aunque se verificó un crecimiento en la participación de los fabricantes nacionales de cosechadoras y tractores.

3.1. EVOLUCIÓN 2003-2010

A lo largo del período 2003-2010, el sector tuvo un crecimiento de la producción muy moderado, del 31,4%, comportándose como una de las ramas de menor incremento en el período (Gráfico 9). El aumento del nivel de actividad se concentró en los primeros años y alcanzó en 2007 el pico más alto.

El alza durante la primera parte del período se enmarcó en un contexto de fuerte incremento de los precios internacionales de granos, con un impacto menor en la demanda doméstica de equipos (Lavarello *et al.*, 2010). En efecto, entre los años 2003 y 2007 el principal segmento del mercado interno donde aumentaron las ventas fue el de los tractores, seguido por los implementos, mientras que prácticamente se mantuvo inalterada la demanda de cosechadoras y decreció en el caso de las sembradoras.^{17,18} Así, el

15. El régimen otorga un bono fiscal que puede ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor equivalente al 14% del importe, descontando del precio de venta el valor de los insumos importados. Si bien el Régimen está diseñado como un efecto donde la rebaja del Derecho de Importación Extrazona del 14% al 0% se compensa con el reintegro del 14%, los tiempos involucrados y los requisitos de desempeño para acceder no se traducen en un equiparamiento total con la situación previa.

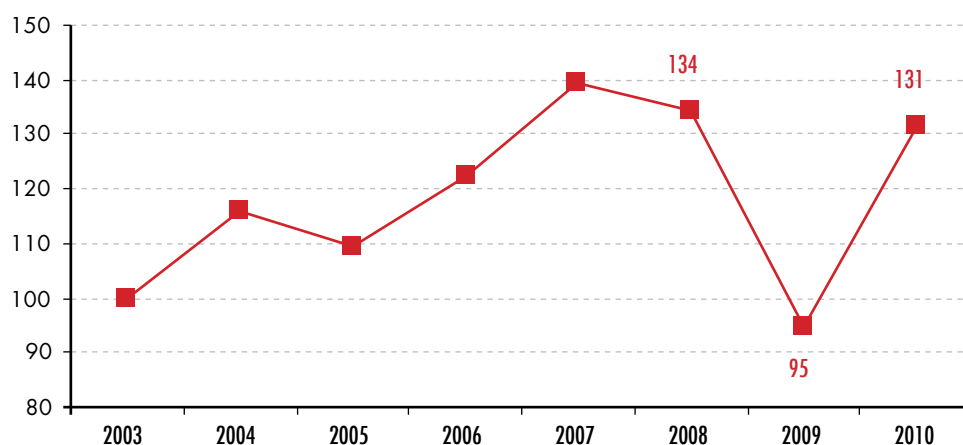
16. Según García (2008), en 1998 aproximadamente el 50% de las ventas locales de tractores y cosechadoras eran equipos importados, mientras que alcanzaban apenas al 1% en el caso de las sembradoras.

17. Entre los años 2003 y 2007, la venta de tractores creció: en unidades, un 92,1%; en implementos, un 79,5%; la venta de cosechadoras creció un 3,0%, mientras que en el caso de las sembradoras, cayó un 16,2%.

18. La información sobre unidades vendidas en el mercado local proviene de los Informes de coyuntura de la Industria de Maquinaria Agrícola del INDEC.

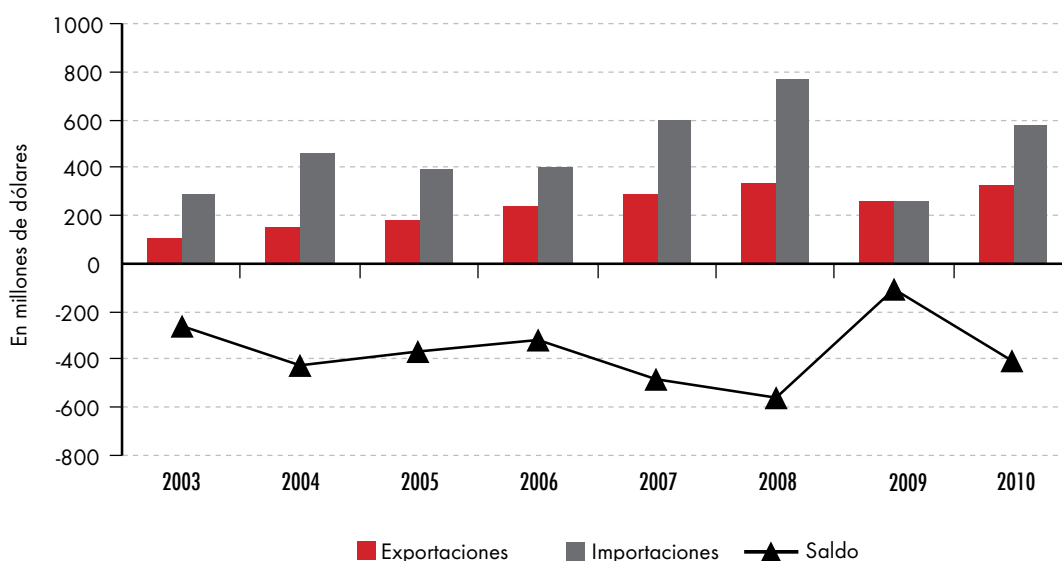
crecimiento de la producción se explica, por un lado, por un incremento en la participación de los fabricantes locales vis à vis los equipos importados en los segmentos de autopropulsados.¹⁹ Luego, el segundo impulso al incremento en la producción fue el significativo aumento en los volúmenes exportados, los que pasaron de los USD 17,7 millones a los USD 114,7 millones, entre los años 2003 y 2007 (Gráfico 10).

GRÁFICO 9. MAQUINARIA AGRÍCOLA. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS 2003-2010 (2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

GRÁFICO 10. MAQUINARIA AGRÍCOLA. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL, AÑOS 2003-2010 (EN USD MILLONES)



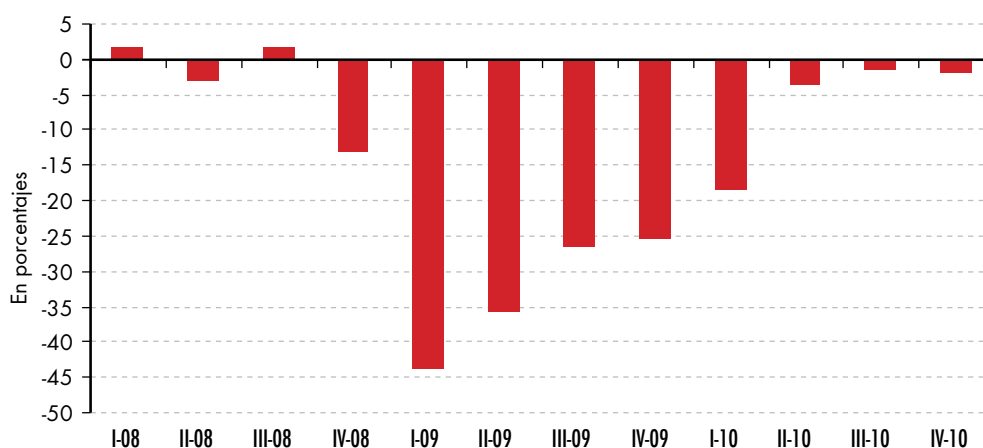
Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

19. En tractores, la participación de los fabricantes nacionales en las ventas domésticas, medido en unidades, pasó del 13,4% al 21,6%, mientras que en cosechadoras, también en unidades, paso del 16,2% al 23,1%.

3.2. EVOLUCIÓN 2008-2010. IMPACTO DE LA CRISIS Y CANALES DE TRANSMISIÓN

De manera previa al estallido de la crisis internacional, la industria de maquinaria agrícola ya había interrumpido su moderado ciclo de crecimiento debido al conflicto desatado en torno a las retenciones a las exportaciones agrícolas. De hecho, en 2008 se verificó una caída en el nivel de producción del 3,6%, con un retroceso muy marcado en el tercer trimestre, donde ya comenzó a sentirse el impacto de la sequía combinada con las altas temperaturas. Pero es durante 2009 cuando se registra la mayor caída en los niveles de producción, del orden del 29,5%. En 2010, en cambio, se revirtió la tendencia y se manifiesta un importante incremento en todos los trimestres hasta alcanzar un suba anual del 38,8%. Sin embargo, como queda de manifiesto al realizar la comparación interanual de cada trimestre con el período anterior al estallido de la crisis, el fuerte crecimiento de 2010 no permitió recuperar los niveles previos y, así, el balance de los años 2008-2010 arrojó un decrecimiento del 2,1% (Gráfico 11).

GRÁFICO 11. MAQUINARIA AGRÍCOLA. VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CONTRA EL MISMO TRIMESTRE PRECRISIS (IV TRIMESTRE DE 2007 - IV TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

La caída del año 2009 se explica por el achicamiento del mercado interno y los menores volúmenes exportados.²⁰ Por otra parte, los montos exportados se redujeron un 23,3%, fundamentalmente debido a los menores envíos de sembradoras. En este contexto, los aumentos de la participación de los fabricantes locales en el mercado doméstico en los segmentos de autopropulsados evitaron que la fuerte reducción

20. En el mercado interno, las ventas, en unidades anuales, pasaron de 7952 a 4025 en tractores, de 2295 a 724 en cosechadoras y de 3498 a 2351 en sembradoras.

del nivel de actividad fuera todavía mayor. Así, entre 2008 y 2009, la participación de las importaciones en el consumo aparente pasó del 83,8% al 68,8%, en cosechadoras, y del 81,2% al 62,3%, en tractores.

En 2010, el crecimiento estuvo impulsado por la recuperación del mercado interno y por el sostenimiento de la participación de los fabricantes locales en el consumo aparente, por encima de los niveles promedio del período, aunque inferior al pico del año 2009.²¹ Las exportaciones, en cambio, tuvieron un ligero incremento en valor, mientras que, en unidades, se verificó una baja en los tres principales segmentos.

En definitiva, la industria de maquinaria agrícola experimentó una fuerte caída en la producción durante 2009, aunque en gran parte esta pérdida se compensó al año siguiente. La clave de la recuperación estuvo en la mayor participación de los fabricantes locales en el consumo aparente, ante un mercado de menor magnitud, y en el menor nivel de exportaciones frente al récord de 2008. De todas formas, los segmentos de tractores y cosechadoras continúan siendo abastecidos fundamentalmente por importaciones, un déficit histórico que obedece a la estrategia de las firmas líderes globales, que continúan cubriendo al mercado local desde Brasil.

3.3. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

Las políticas destinadas al sector de maquinaria agrícola buscaron orientar la demanda hacia equipos de fabricación nacional. Así, los principales instrumentos implementados en 2009 pretendían, por un lado, restringir o limitar el ingreso de maquinaria agrícola importada y, por otro lado, incentivar su compra con condiciones crediticias preferenciales.

Respecto al financiamiento, en enero de 2009 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación dispuso una línea de crédito bonificado de cinco años en pesos a una tasa, primero, del 8% y, luego, del 9%. Este programa fue complementado con reducciones adicionales otorgadas por los gobiernos provinciales de Santa Fe y Córdoba.

En el caso de las restricciones a las importaciones, en marzo de 2009 se aplicaron LNA para equipos autopropulsados –los que también incluían a las pulverizadoras con motor–, por tratarse de un segmento donde los fabricantes locales mostraban mayores dificultades para aumentar su participación.

Si bien no se cuenta con información de impacto, como se mostró anteriormente, durante los años 2009-2010 la participación de los equipos importados en el consumo aparente se redujo significativamente. De esta manera, más allá de los problemas estructurales del sector en el segmento de tractores y cosechadoras,

21. Los mercados, en unidades, crecieron 132,7%, 65,8% y 40,4% en cosechadoras, tractores y sembradoras, respectivamente, con una participación de los fabricantes locales del 26,2%, en cosechadoras, y del 26,5%, en tractores.

las políticas implementadas han tenido un efectivo paliativo ante la reducción de la demanda interna y externa, al desplazar solo parcialmente a las importaciones (Lavarello *et al.*, 2010).

4. BIENES DE CAPITAL

En términos simples, los bienes de capital son concebidos para ser utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Se trata de productos, máquinas y equipos que se destinan principalmente a la creación y ampliación de infraestructuras y líneas de producción y, por lo tanto, están fuertemente vinculados con el proceso de inversión.

El conjunto de actividades que en este estudio conforma el bloque de bienes de capital tiene como rasgo común pertenecer al complejo metalmeccánica.²² Se trata de un grupo muy amplio y heterogéneo de actividades dedicadas a la construcción de bienes productivos a partir de la transformación y el ensamble de insumos metálicos. Estos bienes son demandados por múltiples sectores productivos.

El bloque se encuentra conformado mayoritariamente por empresas de menor tamaño relativo, de capital nacional. Las empresas de mayor envergadura aparecen como casos aislados, por lo general, vinculadas con la fabricación de maquinaria o equipos de mayor escala o de elevado contenido tecnológico. La relativamente baja presencia de grandes empresas se encuentra relacionada con la existencia de un mercado interno relativamente pequeño, que no ha podido traccionar el desarrollo de grandes empresas locales, y con el fuerte proceso de desindustrialización que atravesó la economía argentina desde mediados de la década del setenta hasta el fin de la Convertibilidad.

Más allá de las diferencias sectoriales, las empresas de este bloque se encuentran avocadas a segmentos que no requieren de una gran escala productiva ni de una gran complejidad tecnológica, y a la producción de bienes de capital "a medida"; es decir, poco transables y orientados a necesidades específicas, donde la interacción entre el productor y el cliente es muy importante. En este último caso, la actividad de las empresas se relaciona más con la prestación de servicios de ingeniería que con la manufactura de bienes propiamente dicha, por lo tanto, presenta bajos niveles de integración en la producción de partes y piezas.²³

22. El bloque incluye tanto la producción de bienes de capital como la producción de partes y piezas utilizadas para su elaboración. Engloba, también, la producción de algunas partes y piezas que sirven de insumo a otras actividades, fundamentalmente a la industria automotriz.

23. Muchas partes y piezas son de origen importado, sobre todo, aquellas asociadas con elevadas escalas productivas y las de alto contenido tecnológico.

La presencia de capital extranjero es relativamente baja en todos los segmentos. Esto se asocia, como se mencionó, con un mercado relativamente pequeño y con la imposibilidad de competir con los costos de producción de los países asiáticos en aquellos bienes que requieren una elevada escala de producción y donde los canales de comercialización y el posicionamiento de las marcas juegan un papel destacado.²⁴ Así, las subsidiarias locales de empresas transnacionales suelen estar avocadas al mercado regional y, en general, a la producción de bienes que ya no son demandados en los países de origen. Por su parte, las empresas públicas aparecen como casos muy puntuales en la industria naval y en la producción de reactores nucleares e instrumentos espaciales, donde se destaca la presencia de INVAP como una de las empresas de alta tecnología más importantes de América Latina.

En 2010, el valor bruto de producción ligado a la fabricación de bienes de capital alcanzó los \$40.309,5 millones, explicando el 5,0% del valor bruto de producción (BVP) industrial.²⁵ Durante el mismo año, el bloque realizó ventas al exterior por USD 1795,0 millones, equivalentes al 17,4% de la producción, y se realizaron importaciones de bienes de capital por USD 7580,1 millones, que representan el 47,1% del consumo aparente (CA) de estos bienes.²⁶ En la Tabla 2 se presenta la participación de los distintos segmentos en relación con la producción y el comercio exterior del bloque, así como el ratio “exportaciones sobre valor bruto de producción” e “importaciones sobre consumo aparente” de cada segmento.

La producción de Maquinaria de uso general, junto con la de Maquinaria de uso especial y la de Productos metálicos de uso estructural, posee una gran participación dentro del bloque. Estos tres segmentos explican el 74,1% del VBP, el 68,9% de las exportaciones y el 62,4% de las importaciones del bloque.

Otro rasgo estructural del bloque lo constituye la gran participación que tienen las importaciones en el consumo aparente, que alcanza el 47,1%, mientras que para el agregado industrial ronda el 25%. A la vez, en determinados segmentos la participación de las importaciones en el consumo aparente es aún superior. En particular, se destacan los segmentos motores, generadores y transformadores eléctricos (72,0%); el de aparatos e instrumentos médicos y aparatos para medir, verificar y ensayar (68,3%); y el de maquinaria de uso general (54,8%).

Los volúmenes importados resultan muy importantes, tanto en bienes de capital terminados como en partes y piezas utilizadas para su elaboración. Esto se debe en algunos casos a la falta de producción local y, en

24. Si bien son relativamente pocas las empresas multinacionales que producen en Argentina, no lo son las que poseen oficinas comerciales y/o centros de servicio técnico, dado que buena parte del mercado nacional se abastece de producción extranjera.

25. Los datos incluyen a la producción de maquinaria agrícola y a la de armas y municiones, ya que no se cuenta con la información más desagregada.

26. Dentro del bloque, el peso de las autopartes en el comercio alcanza, en promedio a lo largo del período, el 23,7%, en las exportaciones, y el 22,6%, en las importaciones. Su mayor peso dentro del bloque se da en el segmento de maquinaria de uso general (32,0% de las exportaciones y 37,4% de las importaciones del segmento).

otros, a la diferencia en la calidad o a la preferencia por determinadas marcas. En la producción de maquinaria y equipo y, sobre todo, en la construcción de plantas llave en mano, el cliente suele elegir los componentes que debe tener el producto, en especial, aquellos componentes de mayor importancia o incidencia sobre la funcionalidad del bien. Además, buena parte de las subsidiarias locales de las empresas globales suelen incrementar su capacidad productiva mediante la importación de líneas de producción completas. Es decir que existen bienes de capital que no compiten con la producción local sino que directamente son importados o no, en función de la realización de grandes proyectos de inversión, como canal de demanda autónomo que no tiene impacto sobre el sector fabricante local.

TABLA 2. BLOQUE METALMECÁNICA. RELEVANCIA DE LOS SUBGRUPOS, 2010

	VBP	Expo.	Impo.	Expo. / VBP	Impo. / CA
Productos metálicos p/uso estructural	16,7%	5,9%	3,2%	6,1%	12,9%
Maquinaria de uso general	35,2%	54,4%	42,4%	26,9%	54,8%
Maquinaria de uso especial*	22,2%	8,7%	16,9%	6,8%	37,6%
Aparatos e instrumentos médicos y aparatos para medir, verificar y ensayar	7,0%	10,4%	15,1%	26,0%	68,3%
Industria naval pesada	2,0%	1,6%	0,9%	14,5%	28,7%
Motores, generadores y transformadores eléctricos, aparatos de distribución de energía eléctrica	8,2%	12,9%	20,6%	27,6%	72,0%
Carrocerías, remolques y semirremolques	7,1%	5,5%	0,5%	13,6	5,4%
Fab. de locomotoras y material rodante p/ferrocarriles**	1,7%	0,6%	0,4%	6,4%	16,1%
Total bloque bienes de capital	100%	100%	100%	17,4%	47,1%

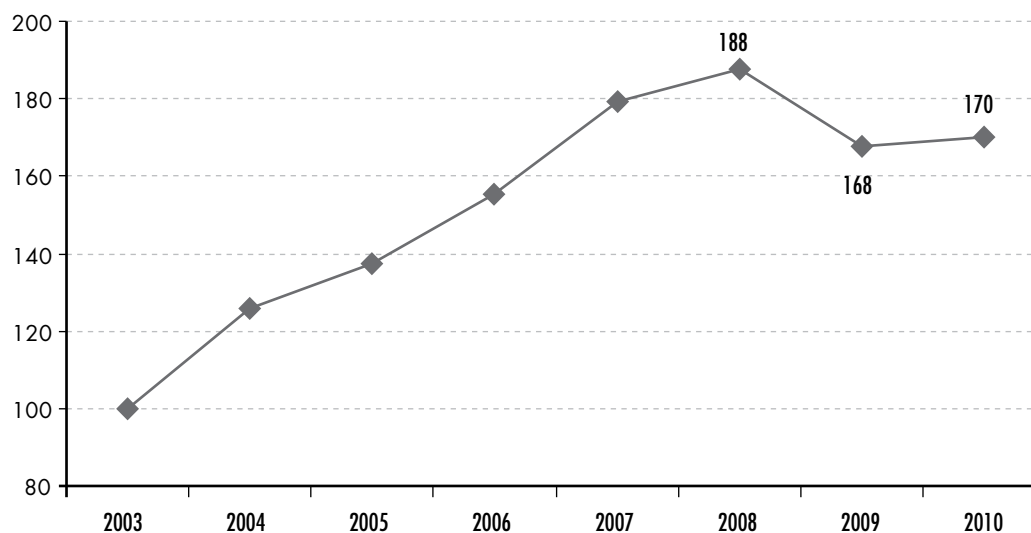
Notas: * los datos del valor bruto de producción incluyen a la rama armas y municiones, ya que los datos disponibles no permiten tal desagregación.

** En el valor bruto de producción se incluye el sector de aeronaves, no así en los datos referentes al comercio exterior.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del CEP y del INDEC.

4.1. EVOLUCIÓN 2003-2010

A partir de 2003, el bloque de bienes de capital experimentó una fuerte expansión, caracterizada por el crecimiento de todos los segmentos que lo componen e incluyó un aumento sostenido de las ventas externas, inaugurando un fenómeno sin precedentes. De este modo, durante el período 2003-2010 el sector de bienes de capital alcanzó un crecimiento acumulado del 69,9%, lo que superó ampliamente, en la mayor parte de los segmentos, el máximo nivel de producción alcanzado en la década previa (Gráfico 12).

GRÁFICO 12. BLOQUE BIENES DE CAPITAL. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS 2003-2010 (2003=100)

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial, INDEC.

La fuerte expansión de la economía doméstica, el sostenido incremento de la inversión con una fuerte participación de la inversión pública, especialmente el incremento en maquinaria y equipo nacional a una tasa del 11,3% anual,²⁷ y la adopción de una serie de políticas públicas explican la evolución del bloque durante el período 2003-2010. Dentro de las medidas mencionadas se destaca la continuidad del Régimen de Incentivos a la Producción de Bienes de Capital,²⁸ la implementación de distintas líneas de crédito a tasas bonificadas orientadas a financiar inversiones (como el Programa Global de Crédito, la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura, el Programa de Bonificación de Tasas y Créditos del Bicentenario), y la implementación de Licencias No Automáticas (LNA) a la importación de una serie de bienes producidos localmente.²⁹

El segmento de mayor expansión durante el período 2003-2010 fue el de aparatos e instrumentos médicos y aparatos para medir, verificar y ensayar, el que alcanza un crecimiento acumulado del 117,3%. El notable crecimiento de este segmento se explica por un sostenido incremento en la demanda interna, debido a un aumento en el gasto en salud, tanto público como privado,³⁰ al crecimiento de la actividad industrial y a

27. Si se toma en cuenta el período 2003-2008, la tasa de crecimiento anual de inversión en maquinaria y equipo nacional asciende al 12,8%. Para el cálculo de estas tasas se utilizó la información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

28. Véase la nota 15.

29. La implementación de LNA comenzó antes del estallido de la crisis internacional pero a partir de 2009 se incrementó notoriamente la cantidad de bienes incluidos en ellas.

30. Para el año 1998, el gasto total en salud ascendía a los USD 24.813 millones, es decir, el 8,3% del PIB. En el año 2008, el monto alcanzaba los USD 31.025 millones, lo que representa al 9,5% del producto (Lobroff, 2011).

los mayores esfuerzos por controlar y mejorar la calidad de los productos industriales. De todos modos, es necesario relativizar este crecimiento, dado que se parte de valores extremadamente bajos. De hecho, fue uno de los segmentos más golpeados durante la Convertibilidad, cuando sufrió un fuerte proceso de contracción.

En orden de importancia, le sigue la construcción de carrocerías, remolques y semirremolques, que se incrementó entre puntas un 102,8%. Esta evolución se encuentra asociada con una importante expansión en los servicios de transporte carretero de cargas y de pasajeros, como resultado del mayor movimiento de mercancías debido al sostenido incremento de la economía argentina. Además, a esto debe sumarse que por distintas cuestiones, en Argentina, el transporte carretero es el principal medio de transporte de cargas.³¹

Otro segmento de gran dinamismo fue la producción de motores, generadores, transformadores y aparatos de distribución de energía eléctrica, el cual en 2010 alcanzó un crecimiento del 98,4%. La recuperación del mercado interno, producto del crecimiento de la construcción, y la inversión en el sector industrial y en el sistema eléctrico nacional permitieron la evolución de este segmento, junto con las compras realizadas por las empresas para contar con fuentes de energía alternativa, ante los cortes de suministro debidos a las restricciones en la cadena energética. Asimismo, la salida exportadora fue otra de las opciones que comenzaron a ensayar las empresas.

Por su parte, el segmento maquinaria de uso general presentó una expansión del 74,4% entre puntas. Si bien no fue el de mayor dinamismo, su participación en el sector (35,2% del VBP del bloque) lo posicionó como uno de los segmentos con mayor capacidad para explicar la evolución del bloque. Su dinámica se explica a partir de la evolución de la inversión en maquinaria y equipo, aunque dado que se trata de bienes utilizados por buena parte de las actividades económicas no es posible asociar su evolución con alguna actividad específica. Dentro del segmento, las actividades con mayor peso son la producción de equipos de manipulación y elevación, los equipos de refrigeración y la producción de bombas, grifos y válvulas.

El notable incremento en la producción de este bloque también abarcó una mayor expansión en las ventas externas. Durante 2003, el sector realizó exportaciones por USD 592,6 millones y, en 2010, estas fueron de USD 1795,5 millones, lo que refleja un incremento del 202,9% (Gráfico 13). A pesar de ello, la participación de las exportaciones sobre la producción del bloque continuaba siendo relativamente baja, representando el 17,4% de la producción en 2010, mientras que para el agregado industria rondaba el 25%.

31. En 2007, se estimaba que cerca del 95% de las toneladas totales de carga transportadas en Argentina se trasladaban en furgones, remolques, semirremolques y acoplados, a través de camiones (UTN, 2007).

GRÁFICO 13. BIENES DE CAPITAL. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL, AÑOS 2003-2010 (EN USD MILLONES)



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

Durante 2010, el bloque realizó ventas a más de 150 países, aunque el 88% de sus exportaciones se concentraba en el continente americano, particularmente en Sudamérica (67,0%). Los principales destinos fueron Brasil (24,8%), Chile (14,5%), México (9,7%) y Uruguay (6,9%). Los segmentos con mayor participación en las exportaciones del bloque son maquinaria de uso general (54,4%), maquinaria de uso especial (8,7%) y aparatos e instrumentos médicos (10,4%). No se observan grandes concentraciones de las exportaciones a nivel empresa, ya que las primeras diez firmas explican cerca del 20% de las exportaciones totales del bloque durante 2010.

A pesar del fuerte incremento de las exportaciones de bienes de capital, el déficit comercial del sector se fue incrementando sostenidamente. Las importaciones avanzaron a una tasa promedio del 25,5% anual y alcanzaron, en 2010, un valor que cuadruplica al monto importado en el año 2003 y un déficit comercial de USD 5785,0 millones.

4.2. EVOLUCIÓN 2008-2010. IMPACTO DE LA CRISIS, CANALES DE TRANSMISIÓN Y EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS

Como se pudo observar en el Gráfico 11, la crisis internacional tuvo un considerable impacto sobre la evolución del bloque bienes de capital. Durante 2009, luego de crecer durante seis años a una tasa promedio del 13,6% anual, la producción de bienes de capital experimentó una caída del 10,6%. Estrictamente, los efectos de la crisis comenzaron a evidenciarse a partir del tercer trimestre del año 2008 con una leve caída interanual del 0,4%, aunque ella no modificó el resultado anual dada la evolución de los trimestres anteriores.

Durante 2009, la inversión en maquinaria y equipo se contrajo en un 14,4%, lo que se tradujo en una fuerte contracción en la demanda de bienes de capital. La cancelación y/o postergación de inversiones fue el principal canal de transmisión de la crisis en el bloque. Es decir que los sectores demandantes de este tipo de bienes transfirieron la crisis al bloque mediante la reducción de la demanda.

El canal comercial no parecería explicar la recesión del bloque. Si bien las exportaciones de bienes de capital se contrajeron en un 13,8% durante la crisis, el bajo peso de las exportaciones sobre el valor de la producción (17,4%) sugiere que la pérdida de mercados foráneos no estaría explicando su contracción. A la vez, la fuerte caída en las importaciones (30,7%) señalaría que no hubo sustitución de producción local por excedentes de producción mundial. Evidentemente, este fenómeno no se llevó a cabo, en parte, porque simplemente se postergaron las inversiones y, en parte, porque desde el Gobierno nacional se tomaron medidas para impedirlo. Básicamente, se amplió la lista de bienes afectados por Licencias No Automáticas (LNA) a la importación, y esta constituía la principal medida específica para este bloque.

4.3. IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL BLOQUE

Como ya se mencionó, la crisis internacional no impactó del mismo modo sobre todos los sectores productivos. Este fenómeno se observa, también, dentro del bloque bienes de capital, donde existen grandes diferencias en relación con la durabilidad e intensidad que tuvo la crisis sobre los distintos segmentos que lo conforman. En efecto, si bien todas las ramas del bloque decrecieron en 2009, también es cierto que existió una gran disparidad en las tasas de contracción.

Los sectores más afectados fueron el de maquinaria de uso especial y el de carrocerías, remolques y semi-remolques, ambos con una caída del 26% aproximadamente respecto del año anterior. Por su parte, los

segmentos menos afectados fueron el de productos metálicos de uso estructural y el de aparatos e instrumentos médicos y aparatos para medir, verificar y ensayar, que experimentaron una contracción del 0,1% y 2,2%, respectivamente.

Respecto de la durabilidad de la crisis, nuevamente se observan grandes diferencias. Al finalizar 2010, solo un segmento había superado el nivel de producción previo al estallido de la crisis, dos se encontraban mejor que en 2009, pero sin alcanzar los niveles del año 2008, y el resto se encontraba con niveles de producción más bajos aún que en 2009 (Tabla 3).

En síntesis, al finalizar 2010 el bloque presentaba signos de recuperación pero sin alcanzar los niveles de 2008. El impacto de las LNA fue positivo y contribuyó a que las importaciones no desplazaran a la producción local durante la crisis. De todos modos, al recuperarse la inversión durante el año siguiente, las importaciones volvieron a crecer con fuerza, sin alcanzar los montos de 2008 pero incrementándose a una tasa muy superior a la que lo hizo la producción local. Como se mencionó, esta diferencia pone en evidencia la relativa independencia de los bienes de capital importados, que responden a un canal de demanda de inversión distinto de los de fabricación local.

TABLA 3. BIENES DE CAPITAL. CARACTERIZACIÓN PRODUCTIVA COMPARATIVA A 2010, RESPECTO DE LOS NIVELES PRECRISIS

	Mayor producción que 2008	Mayor a 2009 y menor a 2008	Menor a 2009
Productos metálicos p/uso estructural			X
Maquinaria de uso general		X	
Maquinaria de uso especial			X
Motores, generadores, transformadores y aparatos de distribución eléctrica			X
Aparatos e instrumentos médicos y aparatos para medir, verificar y ensayar	X		
Carrocerías, remolques y semirremolques		X	
Industria naval			X
Fab. de locomotoras y material rodante p/ferrocarriles, y aeronaves y naves espaciales			X
Total bienes de capital		X	

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

5. RESTO DE METALMECÁNICA

El bloque "Resto de metalmecánica" está compuesto por un conjunto de actividades que incluye la producción de aparatos de uso doméstico,³² la fabricación de otros equipos de transporte³³ y la producción de otros productos elaborados con metal.³⁴ Es decir que el agrupamiento no está definido por algún denominador común en términos del tipo de bienes que produce, sino que abarca las actividades metalmecánicas no incluidas en los otros bloques.

En 2010, el valor bruto de producción ligado a la fabricación del bloque Resto de metalmecánica alcanzó los \$26.844,6 millones, lo que explica el 3,3% del VBP industrial. Durante el mismo año, el bloque realizó ventas al exterior por USD 369,8 millones, equivalentes al 5,4% de la producción, mientras que se realizaron importaciones por USD 2120,9 millones, que representan el 24,5% del consumo aparente de estos bienes. En la Tabla 4 se presenta la participación de los distintos segmentos en relación con la producción y el comercio exterior del bloque, así como los ratio "exportaciones sobre valor bruto de producción" e "importaciones sobre consumo aparente" de cada segmento.

Como se puede observar, la producción de otros productos elaborados de metal tiene una gran participación dentro de este bloque y explica más del 55% de su valor de producción, el 82,3% de sus exportaciones y el 58,7% de las importaciones del bloque. Se trata de un segmento muy heterogéneo, conformado, en su mayor parte, por empresas pequeñas y medianas, si bien existen algunas empresas de gran tamaño.

TABLA 4. RESTO DE METALMECÁNICA. RELEVANCIA DE LOS SEGMENTOS, 2010

	VBP	Expor.	Impor.	Expor. / VBP	Impor. / CA
Otros productos elaborados de metal	56,1%	82,3%	58,7%	7,9%	25,9%
Aparatos de uso doméstico	42,3%	16,2%	19,1%	2,1%	12,4%
Otros equipos de transporte	1,7%	1,5%	22,3%	4,8%	81,1%
Resto de metalmecánica	100,0%	100,0%	100,0%	5,4%	24,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEP y del INDEC.

32. El segmento aparatos de uso doméstico incluye la producción de bienes comúnmente denominados como línea blanca (heladeras, lavarropas, cocinas y otros), la producción de aparatos eléctricos de uso doméstico (aspiradoras, licuadoras, exprimidoras, etc.), y la elaboración de otros aparatos de uso doméstico.

33. La elaboración de otros equipos de transporte abarca la fabricación de motocicletas, bicicletas, sillas de ruedas y otros tipos de equipos de transporte, como carretillas, carritos para equipaje, etc. Se trata, al igual que en el segmento anterior, de bienes de consumo durables, aunque algunos pueden ser considerados bienes de capital, como las carretillas y los carritos de supermercados.

34. La fabricación de otros productos elaborados de metal abarca una amplia variedad de productos metálicos acabados y semiacabados mediante forja, prensado, estampado, laminado y pulvimetalurgia. Buena parte de los productos incluidos en este segmento son autopartes, partes y piezas utilizadas para la producción de bienes de capital, artículos de cuchillería, herramientas de mano, artículos de ferretería y otros productos elaborados de metal, como remaches, tachuelas, tornillos y cables de metal, entre otros.

La gran participación que tiene este segmento en el comercio exterior del bloque se debe a la existencia de una serie de autopartes que son clasificadas como otros productos elaborados de metales, lo que genera distorsiones en los datos comerciales, dado que representan cerca del 20% de sus exportaciones. Más allá de la incidencia de estos productos, este segmento se encuentra fuertemente avocado al mercado interno y sus exportaciones representan solo una pequeña parte de la producción total.

El segmento de aparatos de uso doméstico se compone de un grupo de pequeñas y medianas empresas, en su mayoría de origen nacional, fuertemente orientadas al mercado interno. Algunas de estas empresas producen bajo licencias de multinacionales pero, en la mayor parte de los casos, solo producen bajo marcas propias. A pesar de ser un segmento que en el nivel mundial se encuentra dominado por empresas globales, estas no poseen plantas de producción en Argentina, sino que las dos únicas empresas extranjeras se comportan como jugadores regionales.

El segmento dedicado a la producción de otros equipos de transporte también se encuentra conformado por empresas pequeñas y medianas orientadas al mercado interno, mientras que solo en el sector de las motocicletas se da la presencia de filiales de grandes empresas globales. Como se pudo observar en la Tabla 4, este segmento tiene una baja participación en el valor de producción y en las exportaciones del bloque aunque tiene una gran participación en sus importaciones (22,3%). Ello se debe a que buena parte de la producción de motocicletas de Argentina, tanto de las empresas transnacionales como de las de capital nacional, se explica por el ensamble de *kits Semicomplete Knocked-Down (SKD)* y *Complete Knocked-Down (CKD)*,³⁵ fundamentalmente de origen chino.

En el período 2003-2010, el bloque presentó una importante expansión, del orden del 86,5%, aunque se ubicó por debajo del promedio del sector metalmecánico, que llegó al 102,6% (Gráfico 14). La expansión más importante del bloque se dio entre los años 2003 y 2007 (con un 14,4% de promedio anual) y, a diferencia de los demás bloques considerados, durante 2008 la producción sufrió una pequeña caída del orden del 1,0%.

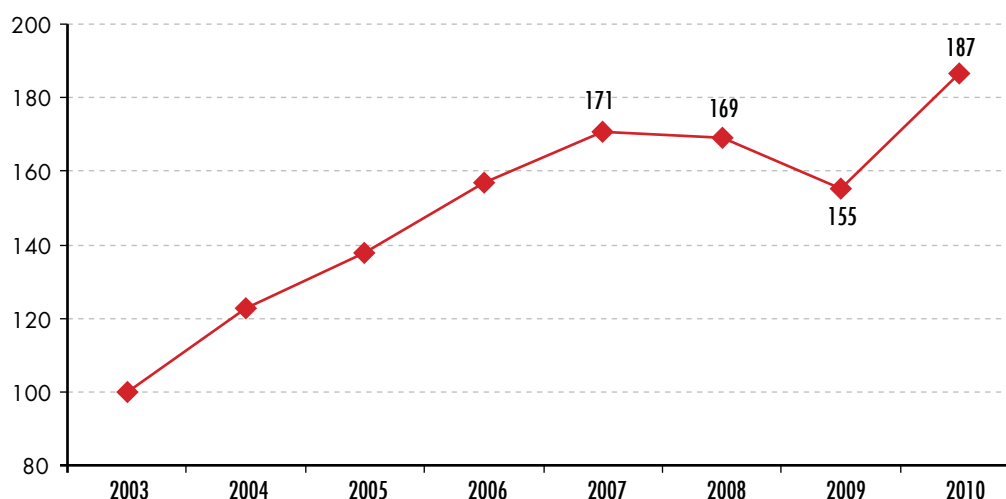
De todos modos, se observan grandes diferencias entre los distintos segmentos considerados. La fabricación de otros equipos de transporte creció con fuerza durante los primeros dos años y en 2005 alcanzó un crecimiento acumulado del 172,1%. Luego presentó un comportamiento errático, manteniéndose en valores de producción elevados pero sin retomar la dinámica de los primeros años. Cabe destacar que durante el año 2007 comenzaron a implementarse licencias no automáticas a la importación de motocicletas, lo que provocó un cambio de estrategia en las empresas del sector, principalmente de las empresas multinacionales, las que comenzaron a reemplazar la importación de motocicletas terminadas por *kits SKD* y *CKD*. Con

35. Los *kits SKD* o *Semicomplete Knocked-Down* son unidades semidesarmadas a las que no les falta ninguna pieza o componente sustancial para ser ensambladas en las terminales. Mientras que los *CKD* o *Complete Knocked-Down* son unidades completamente desarmadas que incluyen todas las piezas y componentes necesarios para realizar el ensamble en las terminales.

esta medida, la producción local recibió un nuevo impulso y, en 2008, obtuvo un crecimiento anual del 16%, dinámica que se vio rápidamente afectada por los efectos de la crisis internacional.

La evolución de este segmento durante el período analizado se encuentra fuertemente asociada con la evolución de la economía doméstica, en particular, con el sostenido aumento en los niveles de consumo. Otro elemento que explica su expansión a partir de 2003 fue la disponibilidad de crédito al consumo para estos productos.

GRÁFICO 14. RESTO DE METALMECÁNICA. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS 2003-2010 (2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial, INDEC.

Por su parte, la producción de aparatos de uso doméstico se presenta como el segmento más dinámico del bloque. Entre los años 2003 y 2010 la producción se expandió un 209,0%. Como ya se mencionó, este incremento fue liderado por empresas de capital nacional que fueron ganando participación en el mercado doméstico frente a la importación de productos de primeras marcas, que se abastecían mayormente de sus plantas productivas ubicadas en Brasil. Esta expansión se vio favorecida en los acuerdos de restricción voluntaria de importaciones, negociaciones que se establecían entre los sectores privados de ambos países.³⁶ Como en el caso de los equipos de transporte, el financiamiento al consumo de bienes durables, fundamentalmente por las cadenas minoristas, fue otro elemento clave que posibilitó su expansión.

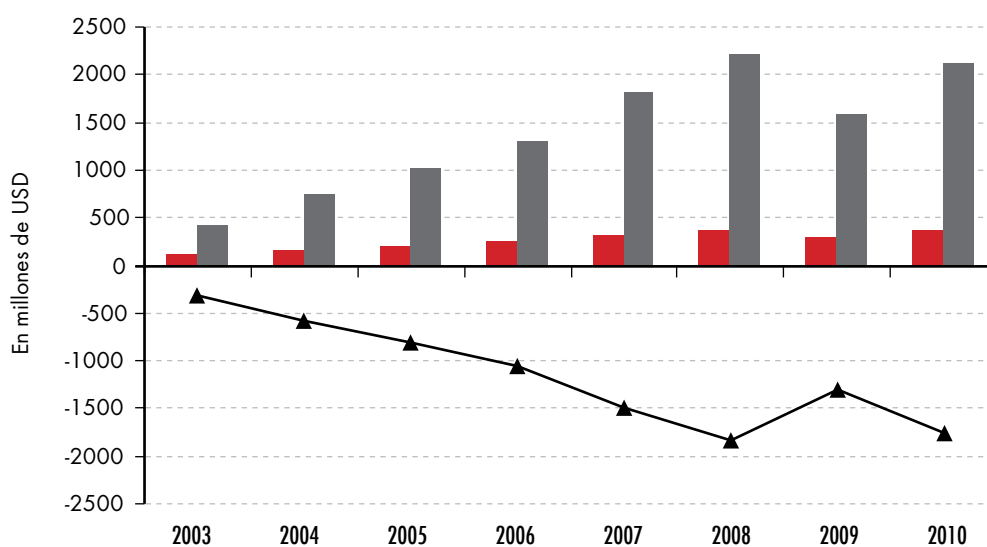
36. Los acuerdos entre los sectores privados establecieron cuotas de mercado para los bienes producidos en Brasil y limitaron las importaciones provenientes de otros orígenes respecto a tres productos: lavarropas, heladeras y cocinas a gas. En el segmento lavarropas, la cuota fue de 180 mil unidades anuales y el acuerdo estuvo vigente desde abril de 2005 hasta marzo de 2006. En el caso de las heladeras, la cuota se fijó en 316.250 unidades y solo se implementó durante 2005. En relación con las cocinas a gas, la cuota fue de 97.500 unidades y el acuerdo rigió desde 2004 hasta enero de 2006.

A partir de 2007, el crecimiento del sector comenzó a debilitarse, debido a las mayores dificultades que se presentaron para competir con las importaciones. Fue en ese momento que se implementaron las LNA, para impedir que se perdiera la porción de mercado que habían ganado las firmas nacionales, una medida que tendió a regular el mercado e impidió que la producción nacional perdiera participación. Asimismo, ya en el año 2009, el sector también se favoreció de acuerdos de fabricación entre algunas empresas multinacionales y productores locales que comenzaron a producir para las principales marcas del mundo.

Por otra parte, la producción de otros productos elaborados de metal ha presentado una expansión moderada en el período, del 51,3%, y se ubicó por debajo del promedio del bloque. De todos modos, su relevancia dentro del bloque da como resultado una evolución similar a la del conjunto. Evidentemente su comportamiento se encuentra asociado con la dinámica de la inversión, la construcción y el consumo interno, pero pese al fuerte crecimiento de estas variables no logró traccionar a este sector de bienes de capital.

En relación con el comercio exterior del bloque, se observa una dinámica similar a la de los bienes de capital. El gran crecimiento de la producción durante el período 2003-2010 trajo aparejado un aumento significativo en las ventas externas,³⁷ las que en términos porcentuales presentaron una gran expansión y dieron como resultado un incremento del 208,9% entre puntas (Gráfico 15). Sin embargo, el déficit comercial del bloque se incrementó sostenidamente y alcanzó en el año 2010 un crecimiento del 452,9%.

GRÁFICO 15. RESTO DE METALMECÁNICA. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL



Fuente: elaboración propia a partir del INDEC.

37. Las exportaciones representan entre el 6% y el 7% del VBP y esto no se ha modificado a lo largo del período.

De este modo, las exportaciones del bloque pasaron de USD 119,7 millones, en el año 2003, a USD 369,8 millones, en 2010. Mientras que las importaciones se incrementaron de USD 436,4 millones a USD 2190,9 millones, durante el mismo período. Los montos exportados se mantuvieron en niveles relativamente muy bajos y representan alrededor del 5% de la producción en promedio para todo el período, en tanto que las importaciones constituyen un 24,5% del consumo aparente de los bienes producidos por el bloque.

El crecimiento de las importaciones obedeció tanto a lógicas productivas de abastecimiento de insumos y bienes finales de las empresas fabricantes, como también a las estrategias de atención de mercados regionales de las multinacionales. En el caso de las motocicletas, el incremento de las compras externas se debe, en parte, a una mayor importación de motos completas (principalmente las de alta cilindrada) y, en parte, al aumento en la producción local de estos artículos. En efecto, la fabricación de motos se da en Argentina a través de un proceso de ensamble de *kits* SKD y CKD. Por lo tanto, dada la baja integración de partes producidas localmente, el crecimiento de la producción trae aparejado, necesariamente, incrementos en las importaciones.³⁸

Por último, en un contexto de crecimiento del mercado doméstico, la producción de aparatos de uso doméstico ha ganado participación relativa frente a las importaciones. De todas formas, el ingreso de productos fabricados en el exterior también ha crecido debido, en algunos casos, a la preferencia de los consumidores por marcas globales y, en otros, por la falta de producción local, como se da en el caso de algunos electrodomésticos. Mientras en el caso de otros productos elaborados de metal, se destaca la importación de maquinaria de uso manual, de productos de ferretería asociados con elevadas escalas de producción y con algunas autopartes que son incluidas en esta categoría, como cerraduras, herrajes y anillos para cuñas.

5.1. IMPACTO DE LA CRISIS Y CANALES DE TRANSMISIÓN

La crisis internacional comienza a influir sobre la producción del bloque de manera temprana. A diferencia del resto de las actividades analizadas en otras secciones de este estudio, la producción del bloque resto de metalmecánica se contrae (1,0%) durante el año 2008, como producto de una fuerte caída durante el tercero y cuarto trimestres, del orden del 3,0% y 12,0%, respectivamente.

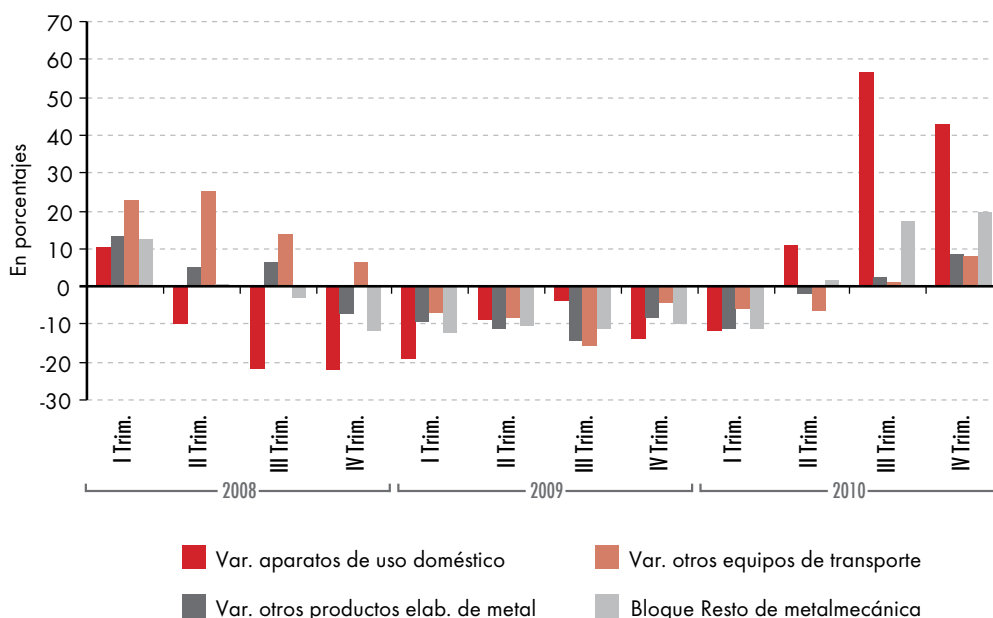
Dada la heterogeneidad del bloque, resulta difícil determinar un único canal de transmisión de la crisis o explicar la recesión del bloque mediante un elemento en particular. Como ya se mencionó, el bloque abarca la producción de bienes de distinta naturaleza, algunos de consumo durable; otros, insumos para la

38. Frente a esta demanda de importaciones, a fines de 2008 se sancionó el Régimen de promoción a la producción de motocicletas, cuyo objetivo principal fue incrementar el nivel de integración de partes nacionales. Este régimen, reglamentado en diciembre de 2009, otorga a los beneficiarios un tratamiento arancelario preferencial y un bono fiscal para la compra de una serie de motopartes nacionales equivalente al 25% de su valor exfábrica, bajo la condición de realizar una inversión de USD 1 millón en la construcción o ampliación de una planta productiva.

producción de bienes de capital, y el resto, insumos para la construcción. A la vez, también existen particularidades sectoriales que han contribuido a la existencia de distintas dinámicas durante la crisis.

Sin embargo, puede hacerse una distinción en el interior del bloque. En efecto, la crisis no afectó del mismo modo a todos los segmentos del bloque (Gráfico 16). Las diferencias se presentan en la duración, el grado de contracción de los distintos segmentos y en el momento en que se inicia.

GRÁFICO 16. BLOQUE RESTO DE METALMECÁNICA. VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CONTRA EL MISMO TRIMESTRE PRECRISIS (I TRIMESTRE DE 2008 - IV TRIMESTRE DE 2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

La producción de aparatos de uso doméstico comenzó a caer ya en el segundo trimestre de 2008 y, a diferencia de los demás segmentos, el peor momento de la crisis se da en el cuarto trimestre de ese año. Luego, la producción empezó a recuperarse aunque, recién en el segundo trimestre de 2010 alcanzó los niveles previos a la crisis. Como se mencionó, este sector en realidad ya mostraba problemas para afrontar la competencia externa y la crisis internacional puso de manifiesto aún más esas dificultades.

La fabricación de otros equipos de transporte no registra caída hasta el primer trimestre de 2009 y luego abarca seis trimestres, siendo la de menor duración. La crisis en este segmento se produjo, básicamente, por una merma en el consumo interno, dado que no se realizaban exportaciones.

La fabricación de otros productos elaborados de metal experimentó los efectos de la crisis a partir del cuarto trimestre de 2008, mostrando un comportamiento similar al de la mayor parte de las actividades

económicas. La caída en la producción de bienes de capital y en la construcción explica la contracción del segmento. El canal comercial no parece explicar esta caída dado que durante 2009 la importación de este tipo de bienes se redujo en un 20,4%, mientras que la producción lo hizo en un 9,0%. Por otra parte, las exportaciones presentaron una caída del 21,8% pero, dado que tienen una baja participación sobre la producción total (alrededor del 7%), su impacto sobre el nivel de actividad fue moderado.

5.2. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

La recuperación del bloque estuvo liderada por la fabricación de aparatos de uso doméstico, la que a partir del segundo trimestre de 2010 comenzó a superar los niveles previos a la crisis. El quiebre de esta tendencia en el segmento respondió, por un lado, a la recuperación en los niveles de consumo interno y, por el otro, a un proceso de sustitución de importaciones provenientes de Brasil.

En efecto, a causa de un fuerte incremento en la demanda interna de Brasil, originada por una rebaja del Impuesto al Producto Industrializado implementada en 2009, los fabricantes de ese país se orientaron a su mercado interno. Así, en lugar de una presión adicional en el mercado local por excedentes de producción, contrariamente hubo una suerte de “desatención” que permitió a los fabricantes del país aumentar su fabricación, incluso con productos a destajo pertenecientes a marcas de las firmas transnacionales. A la vez, frente a la competencia extrazona, las LNA, vigentes desde 2007, se convirtieron en un instrumento de defensa de mercado.

Durante 2009, también se realizó un plan para canjear electrodomésticos (heladeras, lavarropas, cocinas, calefones y termotanques) con financiamiento preferencial y descuentos que oscilaban entre el 11% y el 50%. Pero en la práctica, debido a las dificultades asociadas con su implementación, el plan oficial se convirtió más que nada en un disparador para canalizar la demanda hacia esos productos, con promociones elaboradas por las mismas cadenas comerciales.

Por otra parte, tanto la producción de otros equipos de transporte como la de otros productos elaborados de metal tuvieron una recuperación menos vertiginosa. A partir del tercer trimestre de 2010 recuperaron los niveles de producción previos al estallido de la crisis y en el cuarto trimestre alcanzaron un crecimiento en torno al 8%, en comparación con el mismo trimestre del año 2007. De este modo, en el segmento otros productos elaborados de metal la producción del año 2010 fue un 11,3% mayor a la del año 2009 y 1,3% superior a la del año 2008. En tanto la producción de otros equipos de transporte fue 9,0% mayor a la de 2009 pero 2,1% menor a la de 2008.

En estos segmentos no se observan procesos de sustitución de importaciones, sino que la recuperación se explica por la recomposición en los niveles de consumo interno. De hecho, al finalizar 2010 las importaciones se ubicaban en valores similares a los del año 2008, participación que es de carácter estructural.

En definitiva, el bloque resto de metalmecánica se ha beneficiado de algunas medidas destinadas a apaciguar los efectos de la crisis, como los planes de financiamiento preferencial para la compra de aparatos de línea blanca, junto a las políticas de sostenimiento del consumo en general, y la aplicación de las LNA. A la vez, la recuperación también se vio potenciada por la rebaja impositiva brasileña, que llevó a una suerte de “desatención” del mercado argentino por las transnacionales allí instaladas y, de ese modo, a una sustitución de importaciones por productos de fabricación local.

6. BALANCE Y REFLEXIONES FINALES

Al principio de este capítulo se planteó realizar un análisis sobre el impacto de la crisis internacional en el complejo metalmecánico argentino, prestando particular atención a cuestiones relacionadas con la producción, el comercio exterior y las políticas públicas implementadas para apaciguar sus efectos. Por lo tanto, a lo largo del trabajo se buscó dar respuesta acerca de la capacidad de la industria metalmecánica argentina ante la crisis, los posibles canales de transmisión, las políticas implementadas para apaciguar sus efectos y el grado de recuperación desarrollado a fines de 2010.

Como se ha mostrado a lo largo del trabajo, la industria metalmecánica tuvo un importante aumento de la producción durante los años 2003 y 2008, crecimiento que fue superior, aun, al total manufacturero y que marca un claro contraste con relación a la fuerte contracción que había experimentado esta industria en la década del noventa. A la vez, el aumento en los niveles de producción fue acompañado por una dinámica exportadora sin precedentes, que se multiplicó por cuatro entre los años 2003 y 2008, expansión que fue, además, superior a la del agregado industrial. Gran parte del crecimiento de las exportaciones está explicado por el bloque automotriz, aunque también se destaca el incremento de las ventas externas de maquinaria agrícola, no tanto por su magnitud sino por su tasa de crecimiento. Sin embargo, las importaciones de bienes metalmecánicos se han incrementado todavía más que las exportaciones, lo que ha generado un déficit comercial abultado y creciente. La alta participación de las importaciones sobre el consumo aparente continua siendo de carácter estructural pese a la notable expansión durante el período.

El impacto de la crisis internacional desatada a fines de 2008 fue más fuerte en el sector metalmecánico que en el conjunto de la industria manufacturera. Esta diferencia se observa tanto en términos de duración de la crisis como en el grado de contracción de la producción.

En líneas generales, con excepción del sector fabricante de automóviles, la crisis internacional se transmitió al complejo vía reducción de la demanda y, dada su orientación, pesó más la reducción de la actividad interna. La mayor parte de los productos metalmecánicos son bienes de consumo durable y

componentes de inversión, por lo que son sustancialmente más sensibles a las variaciones en el nivel de ingreso y a cambios en las expectativas futuras. En estas actividades, la sustitución de producción local por producción externa fue minoritaria, hecho que se encuentra asociado, también, a la implementación de las LNA.

Dentro del complejo metalmeccánico, la crisis afectó de modo diferencial a los distintos segmentos. Estas diferencias se deben a particularidades de cada uno, a saber: tipo de actividad, trayectoria previa, características tecnológicas, grado de inserción externa y a la existencia y especificidad de políticas públicas implementadas. De este modo, existen diferencias entre lo acontecido en el interior de cada bloque (Tabla 5).

TABLA 5. PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMERCIO. BALANCE COMPARATIVO DE BLOQUES METALMECÁNICOS EN 2010, RESPECTO DE LOS NIVELES PRECRISIS

	Producción	Exportaciones	Importaciones
Supera el nivel de 2008	Automotriz y resto de metalmeccánica	Automotriz	Automotriz
No alcanza el nivel de 2008	Bienes de capital y maquinaria agrícola	Maquinaria agrícola, bienes de capital y resto de metalmeccánica	Maquinaria agrícola, bienes de capital y resto de metalmeccánica

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual - INDEC.

En efecto, el balance de los años 2008-2010 muestra que solo los bloques automotriz y resto de metalmeccánica han superado los niveles de producción previos y que únicamente en el caso del primero el flujo comercial alcanzó una intensidad que ha superado los registros anteriores. El bloque automotriz ha mostrado un comportamiento diferencial en su recuperación; su orientación exportadora se vio incrementada por la fuerte demanda brasileña, lo que se tradujo en un crecimiento por encima de los niveles de producción previos a la crisis, una dinámica que no tuvo el mismo impacto en el segmento autopartista.

En los otros bloques, el incremento en los niveles de actividad se apoyó sobre la protección del mercado interno a través de distintos instrumentos, especialmente las LNA, y sobre la recuperación de la demanda interna en 2010. En el caso del bloque resto de metalmeccánica también ha contribuido el proceso de sustitución de importaciones ocurrido en el segmento de fabricación de aparatos de uso doméstico y la "desatención" de los fabricantes brasileños debido al fuerte incremento en la demanda interna de Brasil.

En síntesis, tras un período de fuerte crecimiento, más intenso aún que el conjunto manufacturero, la industria metalmeccánica ha tenido una contracción significativa durante el año 2009. En este caso, el impacto de la crisis ha sido más intenso y más duradero que sobre el total industrial. Si bien las políticas implemen-

tadas durante ese año han tenido grados de éxito variables en su propósito de apaciguar los efectos de la crisis internacional, han contribuido a que el conjunto del bloque metalmecánico no solo se recuperara sino que superase los niveles precrisis.

De todas formas, la persistencia de la mayoría de estas medidas, especialmente las LNA y el financiamiento preferencial, revela que, más allá de la crisis internacional, la mayor parte de las firmas metalmecánicas todavía exhibe dificultades para competir, incluso, en el nivel regional. En este sentido, el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 elaborado en 2011 por el Ministerio de Industria introduce lineamientos y objetivos cuantitativos, tanto para el conjunto manufacturero como para el bloque metalmecánico, con el desafío de superar el conjunto de dificultades que son estructurales de la industria metalmecánica argentina.

◆ BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina," en *Revista de Trabajo* N° 7, MTEySS, julio-diciembre.
- Albornoz, I., G. Anlló y R. Bisang (2010), "La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la Convertibilidad", en Colección *Documento de proyecto*, CEPAL.
- Arza, V. y A. López (2008), "El caso argentino", en López, A. (coord.), *Complementación productiva en la industria automotriz en el MERCOSUR*, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.
- Baruj, G., B. Kosacoff y A. Ramos (2007), "Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada", en Colección *Documento de proyecto*, CEPAL.
- Borello, J. y H. Morhorlang (2011), "La escasez de proveedores especializados y la debilidad de los sistemas productivos en países semi-industrializados: reflexiones a partir de un estudio de los talleres navales argentinos", ponencia presentada en el III Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina - AEDA.
- Braude, H., P. Dragún, M. García, M. Ginsberg y A. Tavosnanska (2009), "La política industrial argentina 2003-2008. Transitando por los suburbios de la micro", ponencia presentada en el I Congreso Anual de AEDA.

- CENDA (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires, Cara y Ceca.
- CENDA (2007), “¿Y dónde está el piloto? El crecimiento de la industria sin política industrial”, en *Notas de la Economía Argentina*, edición N° 4.
- CEP (2008), “El salto exportador y la recuperación productiva de maquinaria agrícola en 2003-2008”, en *Síntesis de la Economía Real* N° 58, diciembre.
- CEPAL (2010), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009. Disponible en http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/39171/2010-60-La_reaccion_de_los_gobiernos-31_diciembre-WEB.pdf
- CEPAL (2004), “Inversión y estrategias empresariales en la industria automotriz”, en *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dicken, P. (2003), *Global Shift*, cuarta edición, Londres, Sage.
- Fernández Bugna, C. y F. Porta (2008), “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en Kosacoff, B. (comp.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires.
- Frigant, V. (2009), “Winners and Losers in the Auto Parts Industry: Trajectories Followed by the Main First Tier Suppliers Over the Past Decade”, en M. Freyssenet (ed.), *The Second Automobile Revolution. Trajectories of the World Carmakers in the 21st century*, Palgrave Macmillan.
- García, G. (2008), “La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?”, en *Revista de la CEPAL* N° 96, diciembre.
- Herrera, G. y A. Tavošnanska (2011), “La industria argentina a comienzos del siglo XXI”, en *Revista de la CEPAL* N° 104, agosto.
- Humphrey, J. y O. Memedovic (2003), *The Global Automotive Industry Value chain: What prospects for Upgrading by Developing countries?*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Hybel, D. (2006), “Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004”, en *Economía Industrial*, Buenos Aires, INTI.

- Jetin, B. (2009), "Strategies of Internationalisation of Automobile Firms in the New Century: a New Leap Forward?", en M. Freyssenet (ed.), *The Second Automobile Revolution. Trajectories of the World Carmakers in the 21st century*, Palgrave Macmillan.
- Katz, L., J. C. Cantarella y G. de Guzmán (2008), "La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes", Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires, LITTEC,.
- Katz, J. et al. (1986), *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica*, Buenos Aires, CEPAL.
- Langlois, R. (2003), "The vanishing hand: The changing dynamics of industrial capitalism", en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12, Issue 2.
- Laplane, M. y F. Sartri (2007), "El caso brasileño", en López, A. (coord.), *Complementación productiva en la industria automotriz en el MERCOSUR*, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.
- Lavarello, P., E. Goldstein y J. Hecker (2010), "Inserción Internacional, trayectorias heterogéneas y políticas horizontales: el caso de la Industria de Maquinaria Agrícola Argentina", ponencia presentada en el II Congreso Anual de AEDA.
- Lobroff, L. (2011), "Nuevas dinámicas: sector de insumos y equipamiento eléctrico", ponencia presentada en el III Congreso Anual de AEDA.
- López, A. y D. Ramos (2009), "Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios", en Kosacoff, B. y R. Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, CEPAL.
- Morhorlang, H. y J. Borello (2011), "Creación de conocimiento, competencias y vinculaciones en la industria naval argentina", en *Revista Realidad económica* N° 260, mayo-junio.
- Ronconi, L., F. Marongiu, D. Dborkin y G. Flic (2010), "América Latina frente a la crisis internacional: características institucionales y respuestas de política", en *Serie Avances de Investigación* N° 45, Fundación Carolina CeALCI.
- UIA (2008), "Debilidades y desafíos tecnológicos del sector productivo. Industria Metalmecánica", Documento de trabajo, Buenos Aires, Unión Industrial Argentina.

- UTN (2007), "El transporte automotor de cargas en la Argentina", Documento de trabajo del Centro tecnológico de transporte, tránsito y seguridad vial (c3t), Buenos Aires.
- Wierzba, G. y P. Mareso (2010), "América Latina: expansión, crisis y después. Un estudio de caso sobre la política contracíclica en Argentina", Documento de Trabajo N° 34, Buenos Aires, CEFID-AR.



CAPÍTULO 9

DETERMINANTES DE LA DINÁMICA DEL EMPLEO EN EL SECTOR METALMECÁNICO DURANTE LA CRISIS GLOBAL. INFLUENCIA DE LAS CAPACIDADES TECNO-ORGANIZACIONALES Y DE CONECTIVIDAD DE LAS FIRMAS*

◆ INTRODUCCIÓN

En este capítulo se desarrollará un estudio de la dinámica del empleo del sector metalmecánico durante la crisis de 2009, desde dos perspectivas que se encuentran interrelacionadas. En primer lugar, se discutirá el efecto de la crisis global de 2008-2009 sobre el sector metalmecánico, considerando la dinámica registrada desde el comienzo de la crisis del régimen de Convertibilidad y el período de fuerte crecimiento registrado desde el segundo semestre del 2002 hasta 2008. En segundo lugar, se evaluará si las diferencias en las capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas y sus estrategias de innovación constituyen variables significativas para explicar las fuertes diferencias existentes en sus dinámicas de empleo.

En relación con el primer objetivo, se indaga sobre el impacto de la crisis de 2009 en el empleo y en los salarios. Para ello, se utilizan como fuente básica los datos provenientes del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del Ministerio de Trabajo de la Nación. En esa dirección, se divide la información del sector metalmecánico en cuatro segmentos: bienes de capital, maquinaria agrícola, complejo automotriz y resto. A la vez, el complejo automotriz y el sector de maquinaria agrícola se subdividen en segmentos específicos con el propósito de reflejar los fenómenos de heterogeneidad interna.

En relación con el segundo objetivo y para poder evaluar en qué medida la dinámica diferencial del empleo de estas firmas depende de sus capacidades tecnológicas y organizacionales y de sus estrategias de innovación (Robert *et al.*, 2010; Novick *et al.*, 2009; Roitter, Erbes y Trajtenberg, 2010), se utilizó una base de datos construida con información de 170 empresas metalmecánicas relevadas entre 2006 y 2009. Los integrantes de estas firmas fueron entrevistados en el marco de un proyecto más amplio financiado por la

* Florencia Barletta, Victoria Castillo y Gabriel Yoguel.
Se agradecen los comentarios de Soledad Villafaña a una versión previa de este capítulo.

Unión Europea (Eulaks), orientado a estudiar las capacidades organizacionales y tecnológicas, su conectividad, los resultados de innovación y la dinámica del empleo en diferentes tramas productivas argentinas.

La compleja relación entre empleo e innovación ha sido ampliamente estudiada por la literatura, tanto desde la perspectiva de los clásicos efectos de compensación planteados por Ricardo y Marx, como por los estudios más recientes, efectuados tanto desde una perspectiva de equilibrio (Piva y Vivarelli, 2005) o de desequilibrio (Brouwer, Kleinknecht y Reijnen, 1993). Por otra parte, como plantean Robert *et al.* (2010), tanto los análisis centrados en el equilibrio como en el desequilibrio pueden ser considerados en un nivel macro, sectorial o microeconómico (Stoneman, 1995; Pianta, 2006; Vivarelli, Evangelista y Pianta, 1996; Evangelista y Savona, 2001; Edquist, 2000; Petit, 1998; y Narula, 2001).

La mayor parte de la evidencia empírica acerca del impacto global que las innovaciones tienen sobre el empleo es relativamente reciente y, en general, se refiere a países europeos y se basa en los resultados de encuestas tecnológicas (Harrison *et al.*, 2000; Evangelista y Savona, 2001; Soete *et al.*, 1996; Vivarelli y Pianta, 2000). De modo general, la literatura sostiene que mientras las innovaciones en producto pueden estar asociadas a un aumento del empleo, las innovaciones en proceso tienen el efecto contrario. A la vez, los resultados tienden a mostrar una relación positiva entre los esfuerzos innovadores y la variación del empleo. En esa dirección, las firmas más innovadoras en productos, pero también en procesos, tienden a ser las que más rápido crecen y, por lo tanto, las que expanden más su empleo respecto de las firmas no innovadoras.

La mayor parte de estos resultados es independiente de la rama de actividad, del tamaño de las firmas y de otros factores estructurales que se consideren. Existe coincidencia en que el efecto neto depende del nivel de agregación en el que se trabaja. Sin embargo, a pesar del carácter sistémico de la innovación y del conjunto de dimensiones que la determinan, la literatura que discute la relación entre las estrategias de innovación derivadas de las capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas y su dinámica de empleo es sumamente escasa. En esta línea, la literatura evolucionista, ampliada por la teoría de la complejidad (Antonelli, 2011), considera que las actividades de innovación de las firmas no se generan en forma desarticulada sino en el marco de estrategias que combinan diversos esfuerzos y resultados, los que a su vez tienen una relación no lineal con las capacidades organizacionales y tecnológicas de las firmas. Es decir que más que analizar el efecto aislado de las innovaciones de producto y/o de proceso sobre el empleo es importante considerarlas como parte de estrategias innovativas, influidas fuertemente por el sendero evolutivo de construcción de capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas y por los flujos de conocimiento derivados de las interacciones que estas tienen con otras firmas (proveedores, clientes y competidores), con consultores e instituciones empresariales y con universidades y centros tecnológicos (Robert *et al.*, 2010).

Diversos estudios recientes evalúan la relación entre innovación y empleo para el caso argentino durante el período que se abre con la devaluación de 2002. En esa dirección, Novick *et al.* (2009) parten del rele-

vamiento del MAPA Pyme para todo el sector industrial, mientras Roitter, Erbes y Trajtemberg (2010) utilizan diversas ondas de la Encuesta nacional de innovación para el período que va desde la Convertibilidad hasta los primeros años posteriores a la devaluación, y Robert *et al.* (2010) evalúan esta relación, considerando un conjunto de tramas productivas estudiadas en el proyecto ya mencionado de la Unión Europea.

Novick *et al.* (2009) estiman un modelo logístico ordenado y encuentran que la dinámica del empleo Pyme entre 2004 y 2006 (en cuartiles) depende positivamente de la intensidad innovadora, del personal ocupado en áreas de desarrollo, de la estabilidad del personal clave, del tamaño de las firmas, de la productividad del trabajo y de la inserción externa. En su trabajo, muestran que los empleos generados por las empresas más innovadoras son más estables y con salarios más elevados, es decir, de mejor calidad. A la vez, plantean que la demanda de empleo guarda una relación negativa con los salarios, lo que pone de manifiesto la incorporación de trabajadores de menor calificación relativa.

Por su parte, Roitter, Erbes y Trajtemberg (2010) identifican la influencia de factores de cambio estructural internos –reorganización del proceso de trabajo, estrategias de innovación en producto y proceso, y racionalización de costos, entre otros– en el comportamiento de las firmas metalmecánicas argentinas frente al empleo, considerando especialmente su relevancia como atenuante de los efectos producidos por las fluctuaciones cíclicas asociadas con la evolución del nivel de actividad sectorial. Los autores plantean que durante la etapa de crisis 1998-2001 la intensidad del proceso innovador no estuvo asociada con la variación del empleo, lo que permite observar el carácter central del ciclo para explicar dicha variable. Por otra parte, a partir de análisis de panel, muestran que las empresas con mayor intensidad innovadora en el período 1992-1996 aportaron un 13% más de ocupados durante el período 1992-2001 que todas las restantes.

Finalmente, Robert *et al.* (2010) analizan la dinámica del empleo entre 2001 y 2006 en 403 firmas pertenecientes a siete tramas productivas, entre las que se incluye el complejo automotor, maquinaria agrícola y resto del sector metalmecánico. Este trabajo identifica estrategias de innovación de distinta complejidad, que dependen de las capacidades de absorción y conectividad alcanzadas por las firmas (Erbes, Robert y Yoguel, 2010; Yoguel *et al.*, 2009) y que influyen positivamente tanto en la cantidad de trabajadores demandados como en la calificación de estos. En este capítulo, seguiremos este enfoque y partiremos de las estrategias de innovación (desarticulada, centrada en adquisición de bienes de capital, integrada) ya estimadas para 170 firmas representativas del sector metalmecánico formal, para las que, además, se dispone de información sobre capacidades organizacionales y tecnológicas.

Sobre este conjunto de firmas, se evaluará la relación entre estas estrategias y la dinámica del empleo entre 2002 y 2008, utilizando información proveniente del OEDE. Se parte de la idea de que las estrategias de innovación implementadas por las firmas son el resultado emergente de un proceso complejo, sujeto no solo a las decisiones empresariales sino además a las capacidades de absorción y conectividad que las firmas desarrollan a lo largo de su sendero evolutivo.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se efectúa un análisis del impacto de la crisis internacional de 2008-2009 sobre el empleo del sector metalmeccánica, en forma agregada y en cada uno de sus componentes. Asimismo, esta información se compara con la dinámica del empleo registrada en períodos más largos (1998-2010 y 2002-2008) y durante la anterior crisis económica (1998-2002). En este sentido, se analizará el efecto diferencial de la crisis considerando el tamaño de las firmas, el origen del capital y el nivel de ventas por ocupado (como proxy de productividad del trabajo). En la segunda sección se efectúa una descripción de la base de datos utilizada y se presenta la relación entre las principales variables a partir de información estadística descriptiva. En la tercera sección se estiman modelos econométricos para evaluar si las capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas y su nivel de conectividad con otras empresas y organizaciones tienen algún grado de asociación con la dinámica del empleo, tanto en las fases de crisis como en la fase expansiva que se inicia con la devaluación de 2002. Finalmente, en una cuarta sección se plantean las principales conclusiones.

1. LA DINÁMICA DEL EMPLEO DEL SECTOR METALMECCÁNICO

El sector metalmeccánico constituye una de las actividades industriales más importante en términos de empleo y número de empresas. En el año 2010, las 16.000 empresas del sector (28% del total industrial) emplearon 290 mil trabajadores (25% del empleo industrial).

Antes de la devaluación de 2002, el sector metalmeccánico concentraba alrededor de un cuarto de las empresas manufactureras argentinas y daba cuenta de alrededor del 21% del empleo industrial. En los años posteriores a la devaluación, la dinámica del sector fue más positiva que el agregado industrial, lo que se manifestó en un aumento tanto de su participación en el total de firmas como en el empleo. En efecto, mientras que el empleo industrial creció 50% desde 2002, el sector metalmeccánico duplicó hacia 2010 el número de ocupados que tenía en 2002. Luego del sector de *software* y servicios informáticos, cuyo empleo se multiplicó por cuatro entre 2003 y 2010, constituye la actividad económica que más creció durante el período.

En ese marco, la mayor contribución al aumento del empleo corresponde a firmas medianas y sobre todo grandes, las que incrementaron significativamente el peso en el sector, entre 2002 y 2008. Así, mientras la tasa de crecimiento del empleo de las firmas grandes y medianas fue del 16% y 12,9% anual, respectivamente, el número de ocupados de las pequeñas y microempresas se incrementó significativamente menos -9,5% y 5,1% anual, respectivamente-, alcanzando variaciones agregadas en el período parecidas a las del conjunto de la industria manufacturera (véase la Tabla 1). Como consecuencia, el mayor peso del sector metalmeccánico y el significativo aumento del empleo se manifestaron en un aumento de la concentración: las firmas grandes que daban cuenta del 38% del empleo en 2002 explican casi la mitad del stock de

trabajadores en 2010.¹ Asimismo, la proporción de firmas grandes y medianas aumentó durante el período: en 2002 representaban el 10% del total de firmas y, en 2008, pasaron a ser el 14%. La crisis internacional afectó al sector, lo que se manifestó en una pérdida de 16.000 puestos de trabajo entre 2008 y 2009. Esta caída porcentual (-5%), que fue mayor a la observada para el promedio industrial (-2%), fue aún más significativa en el caso de la maquinaria agrícola (-8%).

Dada la importancia del sector, este ha sido objeto de distintas políticas laborales. En el año 2003, en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo, el MTEySS firmó junto con los principales actores del sector (UOMRA, ADIMRA, ASIMRA)² un convenio, cuyo objetivo principal es contribuir a la generación, el sostenimiento y la mejora del empleo privado, mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por las diferentes carteras del Estado nacional. Si bien algunas de estas ya han sido abordadas en el capítulo previo, desde el MTEySS se han desarrollado distintos acuerdos de formación profesional, que han permitido formar a un total de 36.000 trabajadores y crear un total de 29 Centros de Formación Profesional, distribuidos geográficamente a lo largo del país, con una inversión por parte del Estado de 41,5 millones de pesos. Durante los años 2008 y 2009, estas actividades continuaron y luego se profundizaron, a partir de 2010, con la firma del Plan Trienal de Capacitación para el sector metalúrgico.

Por otro lado, a partir de las ideas planteadas en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, durante la reciente crisis 2009-2008 se desarrollaron en el nivel internacional múltiples programas públicos de apoyo que intentan cambiar la perspectiva de la política y se orientan a generar incentivos para que las empresas conserven los puestos de trabajo, es decir que buscan subsidiar en mayor medida el empleo que el desempleo. Como lo señalan Agis *et al.* (2010), entre estas medidas cabe destacar: a) la compensación de los ingresos perdidos por las reducciones del tiempo de trabajo, b) la reducción de las contribuciones a la seguridad social y la acumulación de créditos fiscales por cada trabajador contratado, y c) el pago de una subvención salarial fija (Agis *et al.*, 2010, Bertranou y Mazorra, 2009).

En Argentina, las políticas más importantes desarrolladas fueron las últimas dos, es decir, la reducción de las contribuciones patronales y el Programa de Recuperación Productiva - REPRO, que comenzó a operar durante la crisis 2001-2002 y volvió a ser utilizado a propósito de la crisis 2008-2009. Este programa, orientado a empresas que podían acreditar una situación de crisis y se comprometían a no despedir personal, fue financiado con fondos públicos y completó el sueldo de los trabajadores ocupados en esas empresas mediante un subsidio de hasta 600 pesos no remunerativo durante un año.³ En numerosos segmentos, entre

1. Como consecuencia de la dinámica diferencial del empleo, el peso de las firmas pequeñas y micro sobre el total del empleo disminuyó del 69% al 56% en las firmas de maquinaria agrícola, entre 2002 y 2008; del 56% al 34%, en el complejo automotriz; del 90% al 84%, en bienes de capital; y del 93% al 89%, en el resto del sector metalmecánico.

2. Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina y Asociación de Supervisores Metalmecánicos de la República Argentina.

3. Véase Castillo *et al.*, en el Capítulo 6 de este volumen.

los que dentro del sector metalmeccánico se destaca el complejo automotriz, este programa posibilitó que en lugar de despedir personal las empresas realizaran suspensiones y/o disminuyeran las horas trabajadas. El subsidio cubrió algo más de un quinto del salario correspondiente a la categoría inferior según convenio, en autopartes y productos metálicos (Agis *et al.*, 2010). Como señalan Bertranou y Mazorra (2009), el programa fue ofrecido a muchas empresas que participaban en el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC).

Sin embargo, a pesar de los programas de apoyo, el número de trabajadores ocupados en el sector metalmeccánico argentino cayó durante la crisis. Por ejemplo, el programa REPRO (véase el Capítulo 6) benefició al 2% de las empresas del sector que dan cuenta de un quinto del empleo. Pero a pesar de esta intervención, la caída del empleo de las firmas beneficiadas con el programa (-6%) fue relativamente similar a la de las empresas no beneficiadas (-5%). Además, las firmas beneficiadas habían tenido entre 2002 y 2008 una tasa de aumento del empleo levemente superior al de las no beneficiadas (117% frente a 102%, respectivamente) y en la fase de crisis 1998-2002, una caída menor (-24% frente a -36%). En suma, las firmas beneficiadas duplicaron el empleo de las no beneficiadas entre 1998 y 2008 (66% contra 30%). Estudios recientes del Ministerio de Trabajo (véase el Capítulo 5), apoyarían la idea de que la última fase contractiva del empleo constituye más el resultado de la no renovación de contrataciones periódicas y de la escasa generación de puestos que de un aumento de los despidos. En esta línea, podría ocurrir que la similar caída del empleo en las firmas beneficiarias y no beneficiarias se deba, en mayor medida, a una no renovación de contratos y a la escasa generación de empleo, en las primeras, y a los despidos, en las segundas.

TABLA 1. SECTOR METALMECCÁNICO. TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE VARIACIÓN DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN TAMAÑO DE LAS FIRMAS

	Grandes	Medianas	Pequeñas	Microempresas	Total
1998-2010	3,0	2,0	1,5	0,9	2,3
1998-2002	-12,4	-9,7	-6,8	-5,3	-9,7
2002-2008	16,0	12,9	9,5	5,1	12,7
2008-2009	-4,8	-8,6	-4,3	-1,2	-5,4
2008-2010	-0,4	-3,6	-4,1	1,5	-1,9

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTYEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

1.1. DINÁMICA DEL EMPLEO SEGÚN LOS DIFERENTES SEGMENTOS DEL SECTOR METALMECCÁNICO

Para evaluar la existencia de dinámicas sectoriales diferenciales, se dividió el sector en cuatro subgrupos: i) complejo automotriz, ii) maquinaria agrícola, iii) bienes de capital, y iv) resto. A la vez, el complejo automotriz fue desagregado en terminales, proveedores globales, proveedores de equipo original y de reposición. Por otra parte, en el sector de maquinaria agrícola, se diferenció entre productores de tractores y cosechadoras, sembradoras, pulverizadoras, agropartistas e implementos agrícolas.

TABLA 2. EMPLEO DEL SECTOR METALMECÁNICO, SEGÚN SUS COMPONENTES (EN MILES)

	1998	2002	2008	2009	2010	2002/2009	2008/2009
Maquinaria agrícola	8	6	12	11	11	77%	-8%
Automotriz	52	36	75	72	73	100%	-5%
Bienes de capital	59	42	90	86	87	104%	-5%
Resto metalmecánica	103	63	124	116	119	84%	-6%
Total metalmecánica	222	147	301	285	290	94%	-5%
Total industria	985	756	1196	1168	1177	54%	-2%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS, sobre la base del SIPA.

Entre 2002 y 2008, el empleo en el sector prácticamente se duplicó, lo que constituyó una variación muy superior a la registrada por la industria total (58%). Desde el punto de vista de los componentes del sector metalmeccánico, la tasa de variación anual promedio del empleo en el período 2002-2008 fue mayor al promedio del sector en el caso de los bienes de capital (13,7%) y en el complejo automotriz (13%), en prácticamente todos los segmentos (terminales, equipo original, reposición y, en menor medida, en firmas globales).⁴ Por el contrario, en el resto del sector metalmeccánico y en maquinaria agrícola, el aumento fue levemente menor (11,9% y 11,5%), aunque considerable si se lo compara con la evolución del promedio industrial (Tabla 3).

Cuando se combinan estos datos con las evidencias sobre la dinámica de la producción (Bonofiglio y Morhorlog, 2011, en este volumen), se advierte un crecimiento de la productividad del trabajo muy significativo en el período, para prácticamente todos los componentes del complejo metalmeccánico. Así, la productividad del trabajo habría registrado durante el período un crecimiento del 3,8% anual en maquinaria agrícola; 3,4%, en el complejo automotriz; 3%, en el resto del sector metalmeccánica, y del 1,7%, en bienes de capital. Una desagregación del sector de maquinaria agrícola permite observar aumentos significativamente superiores al promedio en tractores y cosechadoras, y en pulverizadoras, actividades cuyo empleo creció aún más que en el complejo automotor y de bienes de capital. Este aumento diferencial de la productividad se vio acompañado de una variación similar de los salarios medios. Entre 2002 y 2008, los salarios medios del sector metalmeccánico aumentaron significativamente más que los del promedio de la industria.⁵ En ese marco, el subsector de maquinaria agrícola registró la mayor variación del salario medio, partiendo de un salario inferior al del resto de las actividades del sector (\$766) hasta alcanzar un valor más cercano al promedio de 2009 (\$3308).⁶

4. A lo largo del período considerado, el empleo de las firmas de bienes de capital se incrementó un 114% y las pertenecientes al complejo automotriz, 109%.

5. Mientras en el complejo metalmeccánico los salarios medios se cuadruplicaron durante el período, para el promedio de la industria aumentaron tres veces y medio.

6. Durante la crisis internacional, entre 2008 y 2009, los salarios de la industria metalmeccánica crecieron un 25%, prácticamente a la misma tasa que la industria. En consecuencia, en 2009 el salario medio del sector metalmeccánico fue de \$3760, con niveles de \$5114 en el sector automotriz. A la vez, durante 2010 los salarios del sector se incrementaron por encima del promedio de la industria, alcanzando a algo más de \$5000.

Este comportamiento también se manifiesta si se compara el nivel de empleo de 2010 con el máximo alcanzado durante la Convertibilidad (1998). Durante ese período el sector metalmeccánico y todos los segmentos que lo componen aumentan el empleo a una tasa anual (2,3%) significativamente superior a la del total de la industria (1,5% anual). En ese marco, se destacan los autopartistas de equipo original y los tractores y cosechadoras, y las pulverizadoras, con crecimientos significativamente mayores a los del resto de los sectores del complejo metalmeccánico.

Una característica del sector es que se vio más afectado durante las crisis y que también presenta una recuperación mayor si se consideran períodos largos. Así, por ejemplo, el impacto de la crisis de 2009 sobre el empleo del sector (-5,4%) fue mucho más importante que en el conjunto del sector industrial (-2,3%). Esta conducta se repite en la fase de crisis que se inicia en el segundo semestre de 1998 y continúa hasta el primer semestre de 2002, luego de la salida del régimen de Convertibilidad (-9,7% y -6,4%). A la vez, si bien el empleo en 2010 era aún 4% inferior al de 2008 y, por tanto, el complejo registraba una *performance* inferior al promedio industrial, su recuperación desde la devaluación de 2002 fue mucho más importante que en el sector industrial tomado en forma agregada.

TABLA 3. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN SEGMENTO SECTORIAL

Sectores	1998-2010	1998-2002	2002-2008	2008-2009	2008-2010
Maquinaria agrícola	3,0%	-4,8%	11,5%	-7,9%	-4,9%
Automotriz	2,9%	-8,7%	13,1%	-4,5%	-1,4%
Bienes de capital	3,2%	-8,2%	13,5%	-4,5%	-1,8%
Otros	1,2%	-11,6%	11,9%	-6,3%	-2,0%
Total sector metalmeccánico	2,3%	-9,7%	12,7%	-5,4%	-1,9%
Total industria	1,5%	-6,4%	7,9%	-2,3%	-0,8%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

Al considerar los segmentos que componen el sector automotriz y de maquinaria agrícola surgen dinámicas heterogéneas de empleo en cada uno de los períodos considerados (Tabla 4). Como se destacó anteriormente, la pérdida de puestos de trabajo fue más fuerte en la trama automotriz (en especial, en el segmento de las terminales) que en el resto de la industria durante la crisis argentina de 2001-2002, por lo que la fuerte recuperación posterior alcanzó a igualar la participación en el total del empleo industrial de 1998 (alrededor del 7%), recién en 2008. Las empresas terminales comenzaron a incrementar el empleo en 2004 y superaron el máximo de 1998 en el año 2008, cuando este segmento pasó a emplear a casi 27.000 trabajadores. En cambio, la recuperación de las firmas autopartistas (globales y locales) fue más rápida y en 2005 lograron superar el empleo de 1998. Esta dinámica del empleo muestra una lógica de

crecimiento totalmente opuesta a la del período 1991-1998, cuando el aumento de la productividad de las empresas autopartistas fue acompañada por una constante pérdida de puestos de trabajo.⁷

La categoría que más puestos de trabajo creó durante el período posdevaluación fue la del mercado de reposición. En 2008, el nivel de empleo de este segmento fue de más de 20.000 trabajadores, cifra que casi duplica a la de 1998. En particular, a partir de la devaluación del peso argentino en 2002, se desencadenó un proceso de sustitución de importaciones por producción local en el mercado de reposición (Novick, Rotondo y Yoguel, 2008). De todos modos, también fue el segmento de reposición el que recibió un mayor impacto de la crisis internacional de 2008-2009. El empleo de este segmento se redujo a una tasa que duplicó la del sector automotriz en su conjunto (-10% y -5%, respectivamente) y, en 2010, la cantidad de ocupados en las firmas de reposición se encontraba aún un 9% por debajo de la cifra de 2008. Los autopartistas de equipo original, que mostraron un fuerte crecimiento del empleo luego de la devaluación, conformaron el segundo segmento más afectado por la crisis internacional en términos de pérdida de puestos de trabajo (-8%), si bien fue el segmento que más rápido recuperó empleo en 2010. En el caso de los autopartistas globales, si bien el impacto de la crisis de 2008-2009 fue reducido en términos de la variación de empleo (-1%), a diferencia del resto de las actividades del sector automotriz, las firmas globales continuaron perdiendo puestos de trabajo durante 2010. Como resultado, el nivel de empleo del segmento en este último año se encontraba un 6% por debajo del registrado en 2008. Finalmente, las terminales constituyen el único segmento de todo el sector metalmecánico que no registró una variación negativa del empleo en 2009 respecto del año anterior (+1%), al mostrar un aumento del 4% entre 2008 y 2010.

En el sector de maquinaria agrícola también se observan diferentes trayectorias de empleo, según sus componentes. El crecimiento del empleo en el período posterior a la devaluación fue impulsado principalmente por los fabricantes de cosechadoras, tractores y pulverizadoras, segmentos que también muestran un nivel de empleo significativamente superior al de los demás componentes respecto de 1998, dado que fueron los que menos sufrieron el impacto de la crisis de 2001 (el empleo incluso aumenta en estos segmentos en el período 1998-2002 a una tasa promedio anual del 3 y 5%, respectivamente).⁸ En cambio, los segmentos de implementos y sembradoras y, en menor medida, de agropartes muestran tasas de variación negativas del empleo durante el período 1998-2002 e incrementos cercanos al promedio industrial luego de la devaluación del peso. Durante los años de la crisis global, la dinámica del empleo es más homogénea entre los diferentes segmentos, mientras son las empresas agropartistas las que muestran una mayor caída del empleo entre 2008 y 2009 (-11%). Incluso en este segmento, al igual que en el de cosechadoras y tractores, el empleo continúa cayendo durante 2010 (Tabla 3).

7. Si bien no se cuenta con datos del empleo de principios de los años noventa, Arza y López (2007), sobre estimaciones del CEP, sostienen que el sector autopartista contaba con más 50.000 personas.

8. El desarrollo de estos segmentos durante el período de crisis 1998-2002 está asociado con las irreversibilidades económicas y tecnológicas debidas a las decisiones tomadas en la fase de expansión y con la especificidad de los nuevos requerimientos en el sistema agronómico local (Gutman y Lavarello, 2009).

TABLA 4. SECTORES AUTOMOTRIZ Y DE MAQUINARIA AGRÍCOLA. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN SEGMENTOS

	1998-2010	1998-2002	2002-2008	2008-2009	2008-2010
Terminales	0,8%	-14%	12%	1%	2%
Autopartistas de equipo original	5,1%	-4%	14%	-8%	-2%
Autopartistas globales	4,1%	-2%	11%	-1%	-3%
Mercado de reposición	4,2%	-5%	14%	-10%	-5%
Total automotriz	2,9%	-9%	13%	-5%	-1%
Implementos	0,7%	-9%	9%	-6%	-3%
Sembradoras	1,6%	-5%	9%	-9%	-4%
Agropartistas	3,8%	-1%	12%	-11%	-8%
Cosechadoras y tractores	8,9%	3%	19%	-7%	-6%
Pulverizadoras	9,3%	5%	17%	-8%	-3%
Total maquinaria agrícola	3,1%	-5%	12%	-8%	-5%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

Alrededor del 80% del empleo del sector metalmecánico es generado por empresas de capitales nacionales. En general, con excepción de algunos períodos, el origen del capital de las firmas no constituye una variable diferenciadora de la dinámica del empleo (Tabla 5). En particular, durante la crisis internacional reciente, la caída del empleo de las empresas locales duplica a la de las multinacionales. Por el contrario, durante el período de crecimiento 2002-2008, el empleo en las firmas nacionales creció a una tasa anual ligeramente superior a la de las multinacionales.⁹

TABLA 5. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN ORIGEN DEL CAPITAL

	Empresas nacionales	Empresas multinacionales
1998-2010	2%	2%
1998-2002	-10%	-9%
2002-2008	13%	11%
2008-2009	-6%	-3%
2008-2010	-2%	-1%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

9. La tasa de crecimiento acumulada del empleo durante todo el período fue del 110%, en las empresas nacionales, y del 85%, en las multinacionales.

◆ 2. RELACIÓN ENTRE DINÁMICA DEL EMPLEO, ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN, CAPACIDADES Y CONECTIVIDAD

Esta sección tiene por objetivo realizar un análisis descriptivo a partir de microdatos relevados por la Universidad Nacional de General Sarmiento en diversos trabajos de campo, llevados a cabo entre 2006 y 2008, sobre distintas tramas productivas argentinas, algunas de las cuales pertenecían al sector metalmeccánico. Las principales variables relevadas en estos trabajos dan cuenta del nivel de capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas, de sus estrategias de innovación y de las vinculaciones que las empresas mantienen con otras firmas e instituciones. Esta base fue complementada con información proveniente del OEDE, sobre la evolución del empleo de las firmas entre 1998 y 2010.

Las firmas de la muestra (171 en total) contienen el 8% de los puestos totales de trabajo en el sector metalmeccánico en 2008, con mayor impacto en el complejo automotor, de maquinaria agrícola y del resto metalmeccánico que en bienes de capital. Del total de las firmas entrevistadas, 64 pertenecen al sector automotriz; 47, a maquinaria agrícola, y las 60 restantes, al resto del sector metalmeccánico y bienes de capital. En relación con el tamaño, el 38% son firmas grandes; 29%, medianas; 26%, pequeñas, y el restante 8% son microempresas. A la vez, el 17% de las empresas son multinacionales, en su mayoría pertenecientes a la trama automotriz. La base utilizada permite evaluar la dinámica diferencial del empleo de firmas con desigual ratio de ventas por ocupado.

Al considerar el período completo (1998-2010) se observa, a partir de la Tabla 6, que las firmas con mayor ratio ventas/ocupado registran una tasa anual de incremento del empleo que más que duplica el registrado por el grupo de firmas con reducido nivel de ventas por ocupado (2,8 y 6,2%, respectivamente). También se observa una relación positiva durante el período de crecimiento 2002-2008, cuando la tasa anualizada de incremento del empleo fue 12,7% en las firmas de elevado nivel de ventas por ocupado (frente al 7,9%, en el otro grupo).¹⁰ Dada la asociación existente entre ese indicador y el tamaño de las firmas, los resultados son congruentes con los señalados anteriormente acerca del mayor aumento del empleo registrado en el total de las firmas medianas y grandes en el sector metalmeccánico. Esto se manifiesta tanto para el complejo automotriz como para el de maquinaria agrícola.

Por el contrario, es interesante señalar que la relación es inversa en el resto del sector metalmeccánico, donde las firmas de menor productividad son las que evidencian mayores aumentos del empleo. Por otro lado, durante la crisis reciente las firmas de bajo nivel de ventas por ocupado redujeron el empleo a una tasa del 7,4% entre 2008 y 2009 (contra el -3,5%, en el grupo contrario). Sin embargo, al observar esta dinámica por segmento, el único sector en el que se advierte esta relación es en el automotriz, mientras que en las firmas de maquinaria agrícola con elevado nivel de ventas por ocupado la caída del empleo fue mayor.

10. El incremento acumulado del empleo durante el período 2002-2008 fue de 106% para las firmas con alto nivel de ventas por ocupado, contra 57%, en el otro grupo (Véanse más datos en el Anexo).

TABLA 6. SECTOR METALMECÁNICA. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN NIVEL DE VENTAS POR OCUPADO EN LOS DISTINTOS SEGMENTOS

	Total metalmeccánica		Maquinaria agrícola		Automotriz		Resto	
	Reducido	Elevado	Reducido	Elevado	Reducido	Elevado	Reducido	Elevado
1998-2010	2,8%	6,2%	0,7%	6,9%	1,4%	7,0%	7,1%	4,2%
1998-2002	0,7%	0,0%	-2,7%	2,6%	1,3%	-2,1%	1,4%	1,4%
2002-2008	7,9%	12,7%	4,7%	13,5%	5,4%	14,7%	15,4%	8,7%
2008-2009	-7,4%	-3,5%	-6,2%	-9,2%	-7,0%	0,9%	-8,6%	-7,1%
2008-2010	-7,3%	0,4%	-4,3%	-2,9%	-9,7%	3,5%	-4,5%	-3,2%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

Utilizando esa base de datos, también se evalúa la dinámica del empleo cuando se consideran diversas características microeconómicas y estructurales de las firmas. En esa dirección, se evalúa si la evolución del empleo de las firmas en los cinco períodos analizados se encuentra asociada con la estrategia de innovación implementada, con el nivel de desarrollo de sus capacidades de absorción y con la conectividad que las empresas mantienen con otras empresas e instituciones.

La capacidad de absorción es entendida como la habilidad para reconocer nueva información externa, asimilarla y aplicarla (Cohen y Levinthal, 1989). Esta capacidad no está únicamente asociada con la posibilidad de acceder a conocimientos externos sino que también requiere de habilidades internas para identificar y generar nuevo conocimiento, es decir, de habilidades desarrolladas a lo largo del sendero evolutivo de las firmas.

El indicador de capacidad de absorción fue estimado a partir de cuatro dimensiones claves del proceso de aprendizaje y generación de conocimientos en las firmas: i) la gestión de la calidad; ii) la organización del trabajo; iii) la capacitación de los recursos humanos; y iv) la presencia de grupos formales e informales de I+D (Erbes, Robert y Yoguel, 2010). El indicador global se calculó a partir del promedio simple de estas cuatro dimensiones.

Por otro lado, el acceso a conocimientos externos a través de los vínculos que las firmas mantienen con otras empresas e instituciones es tan relevante como el conocimiento interno, durante el proceso de desarrollo de capacidades. Por este motivo, se construyó un indicador del grado de conectividad de las firmas con otras empresas, con instituciones privadas (cámaras empresarias y consultores) y con instituciones científico- tecnológicas.

Finalmente, utilizando el método de análisis factorial y de *cluster*, las estrategias de innovación que se consideran en este trabajo fueron definidas por Robert *et al.* (2010) sobre la base de los esfuerzos realizados

por las firmas.¹¹ De esta manera, las empresas quedaron agrupadas según tres tipos de estrategia.¹² La primera de ellas (16% de las firmas) está caracterizada por la ausencia de un claro patrón de esfuerzos de innovación realizados. Esto no significa que las empresas que componen este grupo no realizan esfuerzos de innovación sino que ninguno de ellos explica la estrategia, ya que todos están subrepresentados. La segunda estrategia (39%) está definida por la adquisición de bienes de capital. La tercera (45%) es una estrategia que combina diversos tipos de esfuerzos: adquisición de licencias, desarrollo y adquisición de *software*, desarrollo de productos, procesos y canales de comercialización y búsqueda de oportunidades científicas. Así definidas, se observa un ordenamiento de las estrategias que implica una mayor complejidad de esta última, en la que predominan esfuerzos de innovación desincorporados, que requieren del desarrollo previo de capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas.

En la Tabla 7 se presenta la dinámica del empleo por período, según la estrategia de innovación seguida por las firmas. En general, las relaciones observadas son las esperadas. Durante el período completo (2008-2010), las firmas con estrategia de innovación centrada en la adquisición de maquinarias y equipos, y las que llevaron a cabo estrategias articuladas (combinando esfuerzos incorporados y desincorporados) muestran una tasa de crecimiento anual del empleo en torno al 5%. En cambio, en el grupo de firmas con estrategia descoordinada la tasa se vuelve negativa. Por otro lado, durante la crisis reciente se observa que la caída del empleo entre 2008 y 2009 es menor, para las empresas con estrategia más compleja (3), y más pronunciada, para las firmas que implementaron una estrategia de innovación descoordinada.

TABLA 7. TASA DE VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN ESTRATEGIA DE INNOVACIÓN DE LAS FIRMAS

	1998-2010	1998-2002	2002-2008	2008-2009	2008-2010
Estrategia 1: descoordinada	-2,3%	-14,1%	7,8%	-9,3%	-6,1%
Estrategia 2: centrada en bienes de capital	5,9%	1,0%	12,3%	-7,0%	-2,6%
Estrategia 3: articulada	5,4%	0,2%	11,6%	-3,8%	-1,9%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

2.1. EL CICLO LARGO 1998-2010: LOS DETERMINANTES MICROECONÓMICOS

En la Tabla 8 se presenta la estadística descriptiva sobre la relación entre estos indicadores y la dinámica del empleo de las firmas durante el período 1998-2010, que incluye dos períodos de crisis (1998-2002, por

11. Ocho variables dicotómicas reflejan la realización de esfuerzos de innovación: i) adquisición de bienes de capital, ii) adquisición de licencias, iii) adquisición de *software*, iv) desarrollo de *software*, v) diseño y desarrollo de productos, vi) diseño y desarrollo de canales de comercialización, vii) desarrollo de procesos, y viii) búsqueda e investigación de oportunidades científicas.

12. En el trabajo de Robert *et al.* (2010) se calcularon cuatro estrategias de innovación. En este trabajo se reducen a tres porque se agrupan las dos estrategias de mayor complejidad.

un lado, y 2008-2009, por el otro). Como consecuencia de la menor caída del empleo durante la crisis de 2008-2009 y la de 1998-2002, y de variaciones relativamente similares durante la fase expansiva, las firmas de media y alta capacidad de absorción registraron mayores tasas anuales de incremento del empleo (6% y 4%, respectivamente) que las de bajas capacidades (2%).¹³ Esto pone de relieve la importancia de considerar un período largo para analizar la vinculación existente entre el desarrollo de las capacidades técnicas y organizacionales de las firmas y la dinámica del empleo. Al analizar cada uno de los componentes de las capacidades, se observa que algunas variables son más relevantes que otras para explicar la evolución del empleo durante el período. Las empresas con grupos de I+D (ya sean formales o informales) muestran un mayor aumento anual promedio del empleo durante el período. A la vez, las empresas con elevado nivel de herramientas de calidad registraron una tasa de variación del empleo que casi duplica la registrada por los otros dos grupos de empresas. La cultura y gestión de la calidad también constituyen variables diferenciadoras, ya que los grupos de empresas con niveles medio y alto en ambos indicadores muestran una dinámica del empleo significativamente superior a la del resto de las firmas. Incluso el grupo de empresas con baja cultura hacia la calidad muestra una tasa anualizada de variación del empleo negativa (-1%), entre 1998 y 2010.

Por el contrario, los indicadores considerados sobre organización del trabajo no muestran una relación directa con la dinámica del empleo, con excepción de la variable que da cuenta del grado de flexibilidad del trabajo. Incluso, en algunos casos se observa una relación opuesta a la esperada, como ocurre con el indicador que muestra el nivel de autonomía de los trabajadores.

TABLA 8. TASA DE VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO DEL EMPLEO ENTRE 1998 Y 2010, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	2%	6%	4%
Grupo I+D*	3%	9%	4%
Herramientas en tramos	3%	3%	5%
Indicador equipo trabajo**	4%	5%	5%
Competencias requeridas	4%	4%	5%
Control de proceso en tramos	25%	1%	11%
Cultura hacia la calidad	-1%	12%	9%
Autonomía de trabajadores	2%	0%	-1%
Gestión de la calidad	3%	7%	11%
Grado de flexibilidad	6%	12%	11%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a “no tiene equipo de I+D”, “tiene equipo informal”, “tiene equipo formal”, en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a “puestos fijos”, “trabajo individual con rotación”, “trabajo en células”, en ese orden.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDE y del Proyecto “Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas”, PEC A-26 FLACSO-IDRC.

13. Al considerar la tasa de variación entre extremos (1998 frente a 2010), se observa que el grupo de firmas de media y alta capacidad de absorción incrementó el empleo en un 112% y 63%, respectivamente. En cambio, la tasa fue de apenas 23% en el grupo de empresas de bajo nivel de capacidades.

La dinámica del empleo durante este período largo también muestra una relación directa con el nivel de conectividad de las empresas. Las firmas que mantienen vínculos con otras organizaciones con objetivos orientados a incrementar el nivel de capacidades y desarrollar innovaciones muestran una tasa anualizada de aumento del empleo del 5% entre 1998 y 2010 (83% acumulada entre estos dos años). En cambio, en el grupo de firmas aisladas esta tasa es de apenas el 1% (y no alcanza el 10% al considerar la variación acumulada entre extremos). Otra variable altamente diferenciadora es la asistencia técnica, que también refleja la incorporación de conocimientos externos que las empresas realizan a partir de su conectividad con otras organizaciones. Entre las firmas que no recibieron asistencia técnica, la tasa anual de variación del empleo fue nula entre 1998 y 2010, mientras que, entre las que sí recibieron, el empleo se incrementó a una tasa anual del 7%.

TABLA 9. TASA DE VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO DEL EMPLEO ENTRE 1998 Y 2010, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	1%	5%
Conectividad con agentes comerciales	4%	5%
Conectividad con instituciones	5%	4%
Conectividad con CyT	4%	6%
Recibió asistencia técnica	0%	7%
Actividades de capacitación	4%	4%
Estructura de capacitación	4%	5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDC y del Proyecto "Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas", PEC A-26 FLACSO-IDRC.

2.2. EL PERÍODO DE CRECIMIENTO 2002-2008

Cuando se analiza el período de crecimiento, las relaciones no son tan directas y en algunos casos muestran vinculaciones inversas a las del período agregado. Con la excepción de algunos indicadores de organización del trabajo (como grado de flexibilidad), que revelan una asociación positiva, el resto de los componentes de la capacidad de absorción y el indicador agregado de capacidades no revelan una relación clara.

Por otro lado, el indicador de conectividad global está asociado positivamente con la variación del empleo. De la misma manera, las firmas que recibieron asistencia técnica duplicaron el incremento anual del empleo en comparación con las que no se vincularon con este objetivo.

TABLA 10. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO ENTRE 2002 Y 2008, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	12%	13%	10%
Grupo I+D*	13%	20%	10%
Herramientas en tramos	12%	11%	11%
Indicador equipo trabajo**	10%	12%	14%
Competencias requeridas	11%	12%	14%
Control de proceso en tramos	20%	6%	13%
Cultura hacia la calidad	10%	11%	12%
Autonomía de trabajadores	13%	12%	10%
Gestión de la calidad	10%	8%	13%
Grado de flexibilidad	9%	12%	14%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a “no tiene equipo de I+D”, “tiene equipo informal”, “tiene equipo formal”, en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a “puestos fijos”, “trabajo individual con rotación”, “trabajo en células”, en ese orden.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDC y del Proyecto “Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas”, PEC A-26 FLACSO-IDRC.

TABLA 11. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO ENTRE 2002 Y 2008, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	7%	12%
Conectividad con agentes comerciales	11%	12%
Conectividad con instituciones	12%	10%
Conectividad con CyT	12%	13%
Recibió asistencia técnica	7%	14%
Actividades de capacitación	11%	11%
Estructura de capacitación	15%	11%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDC y del Proyecto “Redes de Conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas”, PEC A-26 FLACSO-IDRC.

2.3. LOS PERÍODOS DE CRISIS

Las tablas que se presentan a continuación reflejan la relación entre las variables de capacidad y conectividad de las firmas, y la dinámica del empleo en dos períodos de crisis (1998-2002 y 2008-2009). Las empresas con niveles más bajos de capacidad de absorción fueron las que perdieron más empleo, tanto durante la crisis de 1998-2002 como en la reciente crisis internacional. Los componentes diferenciadores

en ambas crisis son la existencia de grupo de I+D, la disponibilidad de herramientas para calidad y, en menor medida, la gestión de la calidad. Sin embargo, muchos de los indicadores se comportan de manera contraria a la esperada y, algunos de ellos, de forma heterogénea al comparar ambas crisis. Un ejemplo de este último caso es el indicador que refleja el nivel de competencias requeridas a los trabajadores.

Durante la crisis 1998-2002, la relación entre este indicador y la variación del empleo es inversa, siendo las empresas con mayor nivel de competencias requerido las que perdieron más puestos de trabajo, fenómeno que se puede explicar por características sectoriales y, en especial, porque los empresarios percibían la crisis del régimen de Convertibilidad como mucho más duradera. En cambio, durante la crisis de 2008-2009 este grupo de firmas incluso incrementa el empleo. Una posible lectura de estos resultados está asociada con la magnitud de ambas crisis a escala local. El impacto de la crisis internacional reciente en Argentina fue relativamente más reducido sobre las empresas y se dio luego de un fuerte proceso de seis años de crecimiento (segundo semestre de 2002 y 2008). A la vez, en una situación en la que la demanda de trabajadores altamente calificados ya no es fácilmente satisfecha en varias industrias, muchas empresas pueden haber visto este contexto como una oportunidad para retener recursos humanos calificados, interpretando la crisis como un fenómeno pasajero y considerando la dificultad creciente para encontrar trabajadores calificados.

Por otro lado, la cultura hacia la calidad no constituye una variable de corte relevante para evaluar el comportamiento de las firmas durante la crisis, aunque diferencia la *performance* posterior a la devaluación, con mayor crecimiento del empleo en las firmas de nivel medio y elevado.

TABLA 12. TASA ANUAL DE VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 1998-2002, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	-9%	1%	-1%
Grupo I+D*	-8%	0%	-1%
Herramientas en tramos	-6%	-3%	-1%
Indicador equipo trabajo**	-2%	-1%	-3%
Competencias requeridas	-1%	-2%	-7%
Control de proceso en tramos	6%	-2%	-1%
Cultura hacia la calidad	-9%	1%	-2%
Autonomía de trabajadores	-2%	-1%	-1%
Gestión de la calidad	-5%	1%	-2%
Grado de flexibilidad	-1%	-2%	-2%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a "no tiene equipo de I+D", "tiene equipo informal", "tiene equipo formal", en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a "puestos fijos", "trabajo individual con rotación", "trabajo en células", en ese orden.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del ODE y del Proyecto "Redes de conocimiento en tramos productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas", PEC A-26 FLACSO-IDRC.

TABLA 13. TASA ANUAL DE VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 2008-2009, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	-10%	-6%	-4%
Grupo I+D*	-9%	-7%	-5%
Herramientas en tramos	-10%	-9%	-4%
Indicador equipo trabajo**	-4%	-7%	-6%
Competencias requeridas	-7%	-6%	4%
Control de proceso en tramos	-6%	-15%	-2%
Cultura hacia la calidad	-5%	-6%	-3%
Autonomía de trabajadores	2%	-3%	-12%
Gestión de la calidad	-6%	-14%	-1%
Grado de flexibilidad	-8%	2%	-3%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a “no tiene equipo de I+D”, “tiene equipo informal”, “tiene equipo formal”, en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a “puestos fijos”, “trabajo individual con rotación”, “trabajo en células”, en ese orden.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDE y del Proyecto “Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas”, PEC A-26 FLACSO-IDRC.

A diferencia de lo observado para el período largo 1998-2010, los indicadores de conectividad no constituyen variables de corte relevantes para entender la dinámica del empleo durante los períodos de crisis. En particular, durante la reciente crisis global el nivel de conectividad no diferencia la *performance* del empleo en ninguno de los indicadores considerados (con excepción de la conectividad con instituciones empresariales). Esto pone de manifiesto que, como se resaltó al inicio de esta sección, las vinculaciones de las firmas refuerzan las capacidades tecnológicas y organizacionales internas a lo largo del sendero evolutivo de las empresas. En este sentido, constituyen un elemento diferenciador en el mediano y largo plazo pero no así en horizontes temporales cortos como el de la crisis más reciente.

TABLA 14. TASA ANUAL DE VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 1998-2002, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	-2%	-2%
Conectividad con agentes comerciales	-3%	0%
Conectividad con instituciones	-2%	-5%
Conectividad con CyT	-3%	1%
Recibió asistencia técnica	-5%	0%
Actividades de capacitación	-2%	-2%
Estructura de capacitación	-6%	-1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDE y del Proyecto “Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas”, PEC A-26 FLACSO-IDRC.

TABLA 15. TASA ANUAL DE VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 2008-2009, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	-8%	-5%
Conectividad con agentes comerciales	-4%	-7%
Conectividad con instituciones	-7%	1%
Conectividad con CyT	-5%	-8%
Recibió asistencia técnica	-6%	-5%
Actividades de capacitación	-9%	-5%
Estructura de capacitación	-8%	-5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDE y del Proyecto "Redes de conocimiento en tramas productivas: generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas", PEC A-26 FLACSO-IDRC.

3. DINÁMICA DE EMPLEO Y ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN: ALGUNOS EJERCICIOS ECONÓMICOS

En esta sección se presenta un conjunto de estimaciones econométricas que buscan explicar, en primer lugar, las estrategias de innovación de las firmas a partir de sus capacidades de absorción y del nivel de conectividad. En segundo lugar, se testea la relación entre la dinámica del empleo y las estrategias de innovación llevadas a cabo por las firmas, sus capacidades de absorción y sus vinculaciones con otras empresas e instituciones. Este modelo se estima tanto para el período de crecimiento 2002-2008 como para las dos fases de crisis (1998-2002 y 2008-2009). Finalmente, se estima un modelo para explicar los cambios en la calidad del empleo, a partir de las demandas de calificaciones de las empresas.¹⁴

En la Tabla 16 se presenta un modelo probit ordenado para explicar las estrategias de innovación de las firmas. Los resultados muestran que estas dependen del nivel de desarrollo de las capacidades de absorción de las firmas y, en menor medida, de las vinculaciones que mantienen con otras empresas e instituciones.

En segundo lugar, se estimó un modelo logístico ordenado para explicar la variación del empleo entre 2002 y 2008 (definida en cuartiles). Las variables independientes son las estrategias de innovación (tomando como base la estrategia 1), el nivel de desarrollo de las capacidades de absorción de las firmas y la existencia o no de vinculación con otros actores. Asimismo, se incluyen como variables de control el tamaño y el sector de actividad.

14. Debe destacarse que la relación entre innovación y empleo no solo se reduce al nivel micro sino que los macrodeterminantes, como el nivel de demanda, también juegan un papel importante.

TABLA 16. RESULTADOS DEL MODELO ESTIMADO PARA EXPLICAR LAS ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN

OPROBIT		
Variable dependiente: estrategia de innovación		
	Coefficiente	Significatividad
Capacidad de absorción	0,478	***
Vinculaciones	0,473	*
Tamaño (en ln)	0,334	
Tamaño al cuadrado (en ln)	-0,034	
Trama	-0,162	***
Número de observaciones =	163	
LR chi2 (5) =	21,84	
Prob>chi2 =	0,0006	
Pseudo R2 =	0,0655	

Nota: *** y * significan al 1% y al 10%, respectivamente.

Los resultados muestran que las estrategias de innovación más complejas (en comparación con la estrategia 1) tienen un impacto positivo sobre el empleo. En este caso, la capacidad de absorción y las vinculaciones no explican el crecimiento del empleo durante el período. La ausencia del impacto directo, sin embargo, no significa que no se trate de variables relevantes para explicar la dinámica del empleo, ya que a partir de los resultados presentados anteriormente es posible inferir que estas dimensiones son significativas para explicar las estrategias de innovación. Según estos resultados, el impacto de estas variables sobre la tasa de variación del empleo estaría mediado por la estrategia de innovación.¹⁵

Para el mismo período se estimó un modelo para explicar el aumento de la calificación del empleo asociada con los procesos de innovación. Es decir que se consultó a las empresas si la introducción de innovaciones llevó a contratar trabajadores de mayor calificación. Las variables independientes son las mismas que las del modelo anterior, a las que se les agrega la tasa de variación del empleo entre 2002 y 2008 en cuartiles, para analizar si los cambios en la cantidad de trabajadores están asociados a modificaciones en la calidad de los mismos. Los resultados muestran que la implementación de las estrategias de innovación centradas en maquinaria (estrategia 2) y la estrategia integrada (estrategia 3), en relación con la estrategia 1 tomada como base, resultan ser significativas para explicar la demanda de trabajadores con mayor calificación. Esto significa que la implementación de estrategias diferentes de la desarticulada da lugar a la demanda de trabajadores más calificados. A la vez, también es cierto que con un bajo nivel de significatividad, la conectividad de las firmas también explica la incorporación de trabajadores calificados. En

15. La endogeneidad que podría existir entre las capacidades organizacionales y tecnológicas y las estrategias de innovación no es preocupante porque desde la perspectiva teórica de complejidad, las estrategias de innovación son una propiedad emergente del sistema. La endogeneidad entre capacidades de absorción y conectividad fue abordada en otro trabajo en el que se utilizan variables auxiliares (Erbes, Robert y Yoguel, 2010).

cambio, no se encontró asociación positiva entre los cambios en la cantidad y la calidad del empleo¹⁶ ni resultó significativa la variable de capacidad de absorción.

TABLA 17. RESULTADOS DE LOS MODELOS ESTIMADOS PARA EXPLICAR LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL EMPLEO

Variable dependiente	OPROBIT		OPROBIT	
	Variación del empleo 2002-2008 (en cuartiles)		Calidad del empleo	
	Coefficiente	Significatividad	Coefficiente	Significatividad
cuartil 2002/2008			-0,149	
Estrategia 2	0,807	*	0,553	
Estrategia 3	0,953	**	1,220	***
Capacidad de absorción	-0,322		0,248	
Vinculaciones	0,177		0,716	*
Tamaño (en ln)	0,427		0,340	
Tamaño al cuadrado (en ln)	-0,051		-0,032	
Trama	0,051		-0,163	**

Nota: ***, ** y * significan al 1%, al 5% y al 10%, respectivamente.

Finalmente, se replica el primer modelo presentado para explicar la variación del empleo durante la crisis reciente de 2008-2009 y la crisis de 1998-2002. En el primer caso, ninguna de las variables resulta significativa. Por el contrario, durante la crisis 1998-2002, las firmas con estrategias de innovación más proactivas tuvieron dinámicas menos negativas del empleo.¹⁷ Una posible interpretación de estos resultados es que la crisis reciente, a diferencia de la de 1998-2002 fue exógena y se manifestó principalmente a través de la caída de la demanda externa (si bien la ausencia de información sobre el nivel de demanda del sector metalmeccánico, y de cada uno de sus componentes, no permite corroborar esta relación). Asimismo, el impacto de la crisis global fue fundamentalmente de carácter coyuntural y, en este sentido, es razonable que las características más estructurales de las firmas (como sus capacidades y estrategias de innovación) no expliquen la dinámica del empleo en estos casos, la que probablemente estuvo asociada a estrategias y reacciones de corto plazo de las empresas.

16. Robert *et al.* (2010) encuentran una asociación entre los cambios en la cantidad, derivados de los esfuerzos de innovación de las firmas y la calidad del empleo. En cambio, en este trabajo se considera la variación porcentual del total del empleo entre 2002 y 2004, para cada empresa, y no solo aquella que es consecuencia de la introducción de innovaciones.

17. Debe señalarse que esta última asociación no debe interpretarse como una relación econométrica. El sentido de la relación va en la dirección de que los que tuvieron estrategias no descoordinadas entre 2006 y 2008 habrían tenido también estrategias innovativas más proactivas entre 1998 y 2002, debido al carácter *path dependence* de los procesos de innovación.

TABLA 18. RESULTADOS DE LOS MODELOS ESTIMADOS PARA EXPLICAR LA DINÁMICA DEL EMPLEO DURANTE LOS PERÍODOS DE CRISIS

Variable dependiente	OPROBIT		OPROBIT	
	Variación del empleo 2008-2009 (en cuartiles)		Variación del empleo 1998-2002 (en cuartiles)	
	Coefficiente	Significatividad	Coefficiente	Significatividad
Estrategia 2	-0,042		0,592	**
Estrategia 3	0,200		0,948	***
Capacidad de absorción	0,237		-0,140	
Vinculaciones	0,799		-0,723	*
Tamaño (en ln)	-0,934		-0,367	
Tamaño al cuadrado (en ln)	0,107		0,065	
Trama	-0,045		0,085	

Nota: ***, ** y * significan al 1%, al 5% y al 10%, respectivamente.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo ha puesto de manifiesto que la dinámica del empleo en el sector metalmeccánico, durante la reciente crisis, debe ser estudiada desde una perspectiva de más largo plazo, diferenciando entre el efecto de crisis exógenas y endógenas. La dinámica del empleo desde el nivel máximo alcanzado durante el régimen de Convertibilidad (1998) puede ser descompuesta en dos períodos. Por un lado, la crisis endógena y la salida del régimen de Convertibilidad (1998-2002) y, por otro lado, la fase ascendente que se abre con la devaluación, desde el segundo semestre de 2002. A la vez, esta segunda etapa se puede descomponer en una fase de muy fuerte crecimiento (2002-2008) y en la fase de la crisis internacional y su posterior recuperación (2008-2010). Desde la perspectiva de las variables explicativas de la dinámica diferencial del empleo de las empresas, en cada uno de los períodos se destaca una fuerte heterogeneidad de situaciones.

En ese sentido, el efecto de la crisis internacional de tipo exógena sobre la dinámica de las firmas requiere también analizar cómo afectó a las firmas la crisis endógena de 1998-2002, así como la fase de recuperación que comenzó en el segundo semestre de 2002 y se extendió hasta 2008. En ese sentido, no es posible analizar la crisis desvinculada de fases anteriores del ciclo. Una primera cuestión que se pone de manifiesto es la fuerte heterogeneidad sectorial e intrasectorial de los comportamientos. Así, por ejemplo, cuando se compara en forma agregada la dinámica del sector metalmeccánico con el total industrial se advierte que las crisis, tanto de tipo endógena como exógena, lo afectaron en mayor medida, pero también que la recuperación posterior fue mucho más significativa. A la vez, hacia el interior del sector, esta conducta se acentúa todavía más en el complejo automotriz y en el sector productor de bienes de capital. Una segunda

cuestión es que, desde la perspectiva de la dinámica del empleo, la reciente crisis internacional constituye un freno al proceso de incorporación de trabajadores iniciado a partir del segundo semestre de 2002. En este sentido, se advierte que para la mayoría de los subsectores el nivel de empleo de 2010 era aún inferior al de 2008. Es interesante notar que, como el nivel de producción de esos subsegmentos supera al de 2008, en el trienio se produce un fuerte aumento de la productividad, que posee las características de la dinámica expansiva de los años noventa, esto es, generación de aumentos de la productividad con caídas de empleo. Por el contrario, durante la fase expansiva 2002-2008 crece el empleo, la producción y la productividad del trabajo.

El tipo de estrategia de innovación construida por las firmas tiene un impacto muy significativo sobre la dinámica del empleo. Tanto la estadística descriptiva como el ejercicio econométrico presentado ponen de relieve que las firmas que tienen estrategias diferentes de la del tipo descoordinada (centrada en bienes de capital o articulada) presentan mayores aumentos del empleo durante las fases de auge. A la vez, a partir del primer modelo estimado, los resultados sugieren que el impacto de las capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas sobre la dinámica del empleo está mediado por las estrategias de innovación. Esto pone de manifiesto una relación positiva entre dinámica innovadora y empleo en un período en el que la economía argentina, a diferencia de lo ocurrido en los años noventa, combinó incrementos de productividad con aumentos en el empleo.

Sin embargo, el impacto de este indicador sobre el empleo es menos claro durante los períodos de crisis. Los ejercicios econométricos estimados revelan que las empresas con estrategias de innovación más complejas sufrieron una menor pérdida de empleo durante la crisis endógena de 1998-2002. Sin embargo, esta relación no es estadísticamente significativa para la reciente crisis exógena.

Los indicadores que han sido más relevantes para explicar el aumento del empleo durante la fase de expansión y las menores caídas durante las dos crisis consideradas son las capacidades tecnológicas y organizacionales desarrolladas y la calidad de las vinculaciones con otras firmas (clientes, proveedores y competidores), con consultores y con otras organizaciones (cámaras empresariales, universidades, centros tecnológicos), orientadas a aumentar sus capacidades.

Por un lado, el nivel de desarrollo de las capacidades tecnológicas y organizacionales de las firmas constituye una variable diferenciadora para explicar la dinámica del empleo. La estadística descriptiva presentada en la segunda sección demuestra que las firmas con capacidades medias y altas tuvieron una menor caída del empleo durante las crisis tanto de tipo endógena como exógena. De la misma manera, al considerar el período largo 1998-2010, la dinámica del empleo fue más positiva para aquellas firmas en las que el nivel de capacidades es mayor. Por otro lado, el grado de conectividad alcanzado por las empresas constituye otra dimensión diferenciadora de la dinámica del empleo. Así, el impacto de la crisis reciente ha sido menos grave entre las firmas que tienen media o alta vinculación que en las que no se vinculan o tienen baja vinculación. A la vez, la tasa de crecimiento entre 2002 y 2010 ha sido notablemente más elevada

en las firmas que tienen media o alta vinculación. Si bien la caída del empleo entre 1998 y 2002 ha sido prácticamente igual en ambos grupos, la variación entre 1998 y 2010 ha sido notablemente superior entre las firmas de media y elevada conectividad.

En suma, la dinámica del empleo podría ser pensada como una propiedad emergente del sistema en el que interactúan agentes con niveles de capacidades y conectividad de muy diverso grado de desarrollo que compiten en el mercado. En ese contexto, son las firmas de mayores capacidades tecnológicas y organizacionales las que presentan un mayor aumento del empleo durante las fases de auge y una menor caída durante las fases de crisis, lo que les permite aumentar su peso en el empleo durante el ciclo. Esto pone de manifiesto que la dinámica del empleo de las firmas debe estudiarse durante un período largo de tiempo, que contemple las respuestas de las empresas a fases previas del ciclo y que refleje el proceso de construcción de capacidades de las firmas a lo largo de su camino evolutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agis, E., J. Persia y M. Ruiz Malec (2010), "Políticas de protección del empleo frente a la crisis", Nota Técnica N° 74, Ministerio de Economía.
- Benavente, J. M., y R. Lauterbach (2008), "Technological Innovation and Employment: Complements or Substitutes?", en *European Journal of Development Research*, Taylor and Francis Journals, Vol. 20, N° 2, pp. 318-329.
- Bertranou, F. y X. Mazonza (2009), "Argentina: prevención de despidos y retención de trabajadores en el empleo", en OIT, *Notas sobre la crisis*, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, octubre.
- Bonfiglioli, N. y H. Morhorlang (2011), "Más allá de la crisis global. Enfoques, alternativas de política e impactos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Componente sectorial: industria metalmeccánica", OIT, mimeo.
- Brouwer, E., A. Kleinknecht y J.O.N. Reijnen (1993), "Employment Growth and Innovation at the Firm Level. An Empirical Study", en *Evolutionary Economics*, Verlag, primavera.
- Edquist, C. (2000), *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment*, E. Elgar Pub., Reino Unido, Cheltenham.

- Evangelista, R. y M. Savona (2001), "Innovation, Employment and Skills in Services. Firm and Sectoral Evidence", documento presentado en la Conference The Future of Innovation Studies, Países Bajos, Eindhoven Centre for Innovation Studies - ECIS, 20 al 23 de setiembre.
- Hall, B., F. Lotti y J. Mairesse (2008), "Employment, Innovation, and Productivity: Evidence from Italian Microdata", en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 17, N° 4, pp. 813-839.
- Jaumandreu, J. (2003), "Does Innovation Spur Employment? A Firm-Level Análisis Using Spanish CIS Data", Documento de Trabajo, Universidad Carlos III de Madrid. <http://www.eco.uc3m.es/temp/jaumandreu.pdf>
- Novick, M., S. Rojo, S. Rotondo y G. Yoguel G. (2010), *La compleja relación entre innovación y empleo*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/oede/Innovacion_empleo.pdf
- Peters, B. (2005), "Employment effects of different innovation activities: Microeconomic evidence", Centre for European Economic Research - ZEW, Documento de Trabajo N° 04-073. Disponible en: <http://www.socialpolitik.de/tagungshps/2005/Papers/Peters.pdf>
- Petit, P. (1998), "Employment and Technological Change", en Stoneman (comp.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*, Oxford, Blackwell.
- Pianta, M. (2006), "Innovation and employment", en Fagerberg, J., D. C. Mowery y R. Nelson (comps.), *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Piva, M., C. E. Santarelli y M. Vivarelli (2005), "The Skill Bias Effect of Technological and Organizational Change: Evidence and Policy Implications", en *Research Policy*, Elsevier, Vol. 34, N° 2, pp. 141-157.
- Robert, V., G. Yoguel, L. Cohan y L. Trajtemberg (2010), "Estrategias de innovación y dinámica del empleo en ramas productivas argentinas", en *Revista Economía: teoría y práctica*, N° 32, enero-junio.
- Roitter S., A. Erbes y L. Trajtemberg (2010), *Innovación y empleo en empresas metalmecánicas argentinas 1992-2004*, AEDA.
- Roitter S., A. Erbes, G. Yoguel, M. Delfini y A. Pujol (2007), "Conocimiento, organización del trabajo y empleo en agentes pertenecientes a las ramas productivas automotriz y siderúrgica", en *Revista Economía: Teoría y Práctica*, N° 26, México, Iztapalapa.

- Tether, B. (2000), "Small Firms, Innovation and Employment Creation in Britain and Europe: A question of expectations...", en *Technovation*, Londres, Pergamon-Elsevier, Vol. 20, N° 2, pp. 109-113.
- Van Reenen, J. (1997), "Employment and Technological Innovation: Evidence from UK Manufacturing Firms", en *Journal of Labor Economics*, The University of Chicago Press, Vol. 15, N° 2, pp. 255-284.
- Vivarelli, E. y M. Pianta (1996), "Innovation and Employment in Italian Manufacturing Industry", en *Research Policy*, N° 25, pp. 1013-1026.
- Yoguel G., et al. (2009), *Redes de conocimiento en tramas productivas argentinas: generación, circulación y apropiación de conocimiento y creación de ventajas competitivas*, México, IDRC.

Anexo

TABLA A.1. TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN SEGMENTO SECTORIAL

Sectores	1998-2010	1998-2002	2002-2008	2008-2009	2008-2010
Maquinaria agrícola	43	-18	92	-8	-10
Automotriz	41	-31	109	-5	-3
Bienes de capital	47	-29	114	-5	-4
Otros	15	-31	97	-6	-4
Total sector metalmecánico	31	-34	105	-5	-4
Total industria	19	-23	58	-2	-2

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.2. VARIACIÓN TOTAL DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN SEGMENTOS DE LOS SECTORES AUTOMOTRIZ Y DE MAQUINARIA AGRÍCOLA

	1998-2010	1998-2002	2002-2008	2008-2009	2008-2010
Terminales	10%	-33%	97%	1%	4%
Autopartistas de equipo original	82%	-9%	122%	-8%	-4%
Autopartistas globales	63%	-5%	89%	-1%	-6%
Mercado de reposición	63%	-13%	124%	-10%	-9%
Total automotriz	41%	-21%	110%	-5%	-3%
Implementos	8%	-29%	70%	-6%	-6%
Sembradoras	22%	-17%	64%	-9%	-8%
Agropartistas	57%	-7%	95%	-11%	-15%
Cosechadoras y tractores	179%	7%	182%	-7%	-12%
Pulverizadoras	190%	19%	154%	-8%	-7%
Total maquinaria agrícola	44%	-17%	93%	-8%	-9%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.3. TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN ORIGEN DEL CAPITAL

	Empresas nacionales	Empresas multinacionales
1998-2010	31%	22%
1998-2002	-34%	-33%
2002-2008	110%	85%
2008-2009	-6%	-3%
2008-2010	-5%	-3%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.4. TASAS DE VARIACIÓN DEL EMPLEO POR PERÍODO, SEGÚN NIVEL DE LAS VENTAS POR OCUPADO EN LOS DISTINTOS SEGMENTOS DEL SECTOR METALMECÁNICO

	Total metalmecánico		Automotriz		Maquinaria agrícola		Resto	
	Reducida	Elevada	Reducida	Elevada	Reducida	Elevada	Reducida	Elevada
1998-2010	38%	99%	18%	124%	8%	123%	128%	63%
1998-2002	3%	-4%	5%	-8%	-10%	11%	6%	6%
2002-2008	57%	106%	37%	127%	32%	113%	74%	57%
2008-2009	-7%	-3%	-7%	1%	-6%	-9%	-9%	-7%
2008-2010	35%	107%	12%	144%	21%	101%	115%	54%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.5. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO ENTRE 1998 Y 2010, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	23%	112%	63%
Grupo I+D*	41%	177%	60%
Herramientas en tramos	43%	46%	78%
Control de proceso en tramos	282%	9%	91%
Cultura hacia la calidad	-5%	94%	66%
Gestión de la calidad	21%	50%	87%
Indicador equipo trabajo **	60%	84%	85%
Competencias requeridas	97%	149%	79%
Grado de flexibilidad	40%	96%	85%
Autonomía de trabajadores	89%	81%	43%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a "no tiene equipo de I+D", "tiene equipo informal", "tiene equipo formal", en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a "puestos fijos", "trabajo individual con rotación", "trabajo en células", en ese orden. Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.6. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO ENTRE 1998 Y 2010, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	8%	83%
Conectividad con agentes comerciales	56%	90%
Conectividad con instituciones	71%	52%
Conectividad con CyT	67%	98%
Recibió asistencia técnica	-1%	114%
Actividades de capacitación	62%	69%
Estructura de capacitación	63%	71%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.7. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO ENTRE 2002 Y 2008, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	99%	111%	81%
Grupo I+D*	106%	193%	74%
Herramientas en tramos	97%	82%	91%
Control de proceso en tramos	192%	41%	108%
Cultura hacia la calidad	75%	91%	95%
Gestión de la calidad	81%	61%	109%
Indicador equipo trabajo**	78%	102%	124%
Competencias requeridas	85%	93%	119%
Grado de flexibilidad	67%	99%	115%
Autonomía de trabajadores	104%	97%	74%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a "no tiene equipo de I+D", "tiene equipo informal", "tiene equipo formal", en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a "puestos fijos", "trabajo individual con rotación", "trabajo en células", en ese orden.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.8. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO ENTRE 2002 Y 2008, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	51%	101%
Conectividad con agentes comerciales	84%	102%
Conectividad con instituciones	96%	78%
Conectividad con CyT	93%	103%
Recibió asistencia técnica	47%	115%
Actividades de capacitación	87%	92%
Estructura de capacitación	130%	82%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.9. VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 1998-2002, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	-32%	4%	-5%
Grupo I+D*	-30%	2%	-2%
Herramientas en tramos	-21%	-11%	-5%
Indicador equipo trabajo**	-7%	-6%	-11%
Competencias requeridas	-3%	-8%	-24%
Control de proceso en tramos	40%	-9%	-6%
Cultura hacia la calidad	-43%	8%	-12%
Autonomía de trabajadores	-9%	-5%	-6%
Gestión de la calidad	-29%	9%	-10%
Grado de flexibilidad	-5%	-9%	-9%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a "no tiene equipo de I+D", "tiene equipo informal", "tiene equipo formal", en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a "puestos fijos", "trabajo individual con rotación", "trabajo en células", en ese orden.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.10. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO DURANTE 2008-2009, SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

	Baja	Media	Alta
Capacidad de absorción	-10%	-6%	-4%
Grupo I+D*	-9%	-7%	-5%
Herramientas en tramos	-10%	-9%	-4%
Indicador equipo trabajo**	-4%	-7%	-6%
Competencias requeridas	-7%	-6%	4%
Control de proceso en tramos	-6%	-15%	-2%
Cultura hacia la calidad	-5%	-6%	-3%
Autonomía de trabajadores	2%	-3%	-12%
Gestión de la calidad	-6%	-14%	-1%
Grado de flexibilidad	-8%	2%	-3%

Notas: * en este caso, las columnas se refieren a "no tiene equipo de I+D", "tiene equipo informal", "tiene equipo formal", en ese orden. ** En este caso, las columnas se refieren a "puestos fijos", "trabajo individual con rotación", "trabajo en células", en ese orden.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.11. VARIACIÓN DEL EMPLEO DURANTE 2009-2008, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	-8%	-5%
Conectividad con agentes comerciales	-4%	-7%
Conectividad con instituciones	-7%	1%
Conectividad con CyT	-5%	-8%
Recibió asistencia técnica	-6%	-5%
Actividades de capacitación	-9%	-5%
Estructura de capacitación	-8%	-5%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

TABLA A.12. VARIACIÓN GLOBAL DEL EMPLEO DURANTE 2002-1998, SEGÚN INDICADORES DE CONECTIVIDAD

	No	Sí
Conectividad global	-8%	-7%
Conectividad con agentes comerciales	-11%	-1%
Conectividad con instituciones	-7%	-17%
Conectividad con CyT	-10%	5%
Recibió asistencia técnica	-18%	0%
Actividades de capacitación	-7%	-8%
Estructura de capacitación	-22%	-3%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS, sobre la base del SIPA.

Sobre los autores

Amar, Anahí. Graduada en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como consultora en la Dirección de Estudios y Programación Macroeconómicos de la SSPTyEL del MTEySS. Es docente de grado de Macroeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Fue asesora en diversas áreas del Ministerio de Economía. Se especializa en temas de macroeconomía y finanzas públicas. Recientemente se ha volcado al estudio de temas de mercado de trabajo y distribución del ingreso.
anahi.f.amar@gmail.com

Aronskind, Ricardo. Economista (UBA) y Magíster en Relaciones Internacionales (FLACSO). Investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Director del Programa de Seguimiento de la Crisis del Orden Mundial (PISCO). Docente en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA) y de la Maestría en Sociología Económica (IDAES - UNSAM). Exconsultor en las Secretarías de Industria, de Integración Regional y de Ciencia y Tecnología de la Nación. Autor de varios libros y ensayos. Entre ellos “¿Más cerca o más lejos del desarrollo?”, “Riesgo país - La jerga financiera como mecanismo de poder” y “Controversias y debates en el pensamiento económico argentino”.
ricaronskind@yahoo.com

Barletta, Florencia. Investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento en el Programa de Economía del Conocimiento del Instituto de Industria. Economista y Magíster en Economía Internacional. Autora de diversos trabajos en libros y revistas sobre sistemas complejos, innovación y comercio exterior.
florbarletta@yahoo.com.ar

Bertranou, Fabio. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Cuyo (1990) y Ph.D. en Economía de la University of Pittsburgh (1998). Sus áreas de especialización son mercado de trabajo, protección social y seguridad social. Desde 2009 es Especialista en Mercado de Trabajo y Protección Social de la OIT en Argentina. Anteriormente se desempeñó en la Oficina de la OIT en Santiago de Chile, realizando actividades de cooperación técnica principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
bertranou@ilo.org

Bonofiglio, Nicolás. Graduado en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctorando en la misma universidad. Actualmente es Coordinador General del Centro de Estudios para la Producción, de la Secretaría de Industria y Comercio, del Ministerio de Industria de la Nación y es profesor de Economía II en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue investigador en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Sede Argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

nbonofiglio@gmail.com

Castillo, Victoria. Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Desde el año 2001 se desempeña en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo de Argentina. Desarrolla tareas de investigación en las áreas de mercado de trabajo y la organización industrial, en particular, en temas vinculados con la dinámica del empleo y la demografía de empresas, las trayectorias laborales, la estructura y dinámica de las remuneraciones, las tramas productivas, el impacto de la inserción externa en el mercado de trabajo, problemáticas de género en el mercado de trabajo y evaluaciones de impacto de políticas públicas. Es coautora de diversos trabajos de investigación aplicada y de capítulos de libros.

vcastill@trabajo.gob.ar

Morhorlang, Hernán. Graduado en Economía Industrial en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente es analista económico del Centro de Estudios para la Producción (CEP), organismo dependiente de la Secretaría de Industria de la Nación. Fue asistente de investigación en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y participó en diversos proyectos de investigación avocados al estudio de tramas productivas en Argentina.

morhorlanghernan84@yahoo.com.ar

Novick, Marta. Socióloga egresada de la Universidad de Buenos Aires, actualmente se desempeña en el cargo de Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Bajo su coordinación se desarrollaron investigaciones y estudios específicos relacionados con el mundo del trabajo; entre otros, la Serie de Estudios cuya publicación periódica *Trabajo, Ocupación y Empleo* explora diversas temáticas referentes al empleo, la desocupación, la negociación colectiva y otras. Es Directora de la *Revista de Trabajo*, publicación oficial del ministerio donde los debates en torno a factores económicos, a la organización sindical y a la organización empresarial alternan con la literatura internacional y las perspectivas económicas. Dentro de sus actividades académicas, podemos destacar su carácter de miembro de la carrera de Investigador del CONICET, la que se articula con la docencia universitaria en la UBA y en la UNGS. Tiene varios libros, documentos y artículos publicados y reconocidos a nivel nacional y mundial. Se desempeñó como consultora externa de organismos internacionales: BID, BIRF, CEPAL, OPS-OMS, PNUD, UNICEF Y OIT, entre otros.

MNOVICK@trabajo.gob.ar

Palomino, Héctor. Graduado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA), se ha especializado en la investigación de temas laborales y sindicales sobre los que ha publicado diversos artículos y libros. Actualmente es Director de Estudios de Relaciones del Trabajo en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es Profesor Asociado Regular de Relaciones de Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es Profesor y Tutor de tesis en la Maestría en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales de la Universidad de Bologna en Buenos Aires. Ha sido Director del Grupo de Investigaciones sobre Trabajo y Empleo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Fue consultor de PNUD, OIT y BID.
HPALOMINO@trabajo.gob.ar

Pastrana, Federico. Graduado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Economía de la misma casa de estudios. Actualmente es consultor de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómicos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS y profesor de Macroeconomía I de la UBA. Fue Asistente de Investigación del área de Economía del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), becario del CONICET y profesor de Economía I del Ciclo Básico Común.
fpastra@gmail.com

Rojó Brizuela, Ana Sofía. Licenciada en Economía graduada en la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en Economía Política en la Universidad Torcuato Di Tella (1993). Desde el año 2001, es Coordinadora del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo de Argentina. Desarrolla tareas de investigación en las áreas de mercado de trabajo y organización industrial. Entre los temas específicos se pueden mencionar: dinámica del empleo, demografía de empresas, tramas productivas, género y mercado de trabajo, impacto de la inserción externa en el empleo, firmas multinacionales y evaluaciones de impacto de políticas públicas. Es coautora de diversos trabajos de investigación aplicada que han sido publicados como artículos en revistas especializadas y capítulos de libros.
srojo@trabajo.gob.ar

Schleser, Diego. Estudió Economía en la UBA. Se desempeñó como analista del mercado de trabajo por más de diez años y actualmente es Director General de Estudios y Estadísticas Laborales de la SSPTyEL-MTEySS. Tiene a su cargo los diagnósticos sobre aspectos socioeconómicos orientados a realizar recomendaciones tendientes a la formulación y/o rediseño de políticas, planes y programas de empleo en dicho ámbito. Participó tanto en reuniones de Estadísticos del trabajo como del Observatorio del Mercado del Trabajo del MERCOSUR y de otras instancias internacionales. Sus publicaciones se especializan en economía laboral e indicadores socioeconómicos.
dschlese@trabajo.gob.ar

Toledo, Fernando. Estudió Economía en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), donde obtuvo sus títulos de licenciado y Magíster en Economía. Se especializa en macroeconomía del desarrollo, distribución del ingreso y economía monetaria internacional. Fue becario del CONICET y en la actualidad se

desempeña como docente de la UNLP y ejerce actividades profesionales en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

fliatoledo@speedy.com.ar

Trajtemberg, David. Es economista con especialización en Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó estudios de posgrado en Economía, en Estadística y en Relaciones Laborales. En la actualidad, se desempeña como consultor en la SSPTyEL-MTEySS y como docente de la Universidad Nacional de la Matanza. También cumple funciones en la Comisión directiva de la ASET. Es en el campo de la economía laboral y las relaciones del trabajo donde ha realizado investigaciones y publicado artículos para revistas especializadas.

dtrajtem@trabajo.gob.ar

Tumini, Lucia. Licenciada en Economía graduada en la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con especialización en PYMES en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde el año 2007, es Integrante del equipo del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo de la Argentina. Desarrolla tareas de investigación en las áreas de mercado de trabajo y organización industrial. Entre los temas específicos se pueden mencionar: problemáticas de género en el mercado de trabajo, impacto de la inserción externa en el mercado de trabajo y demografía de empresas. Es coautora de diversos trabajos de investigación aplicada y de capítulos de libros. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad de Ciencias Empresariales y en la Universidad de Palermo.

ltumini@trabajo.gob.ar

Villafañe, Soledad. Licenciada en Economía graduada en la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con especialización en PYMES en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento y numerosos cursos de especialización en Argentina y otros países (Chile, Italia, etc.). Actualmente, es Directora de Coordinación y Estudios Macroeconómicos de la SSPTyEL-MTEySS. También se desempeña como docente de grado en la UBA y en otras casas de Altos Estudios. Se especializa en temas de mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. Tiene artículos publicados sobre mercado de trabajo, distribución del ingreso, pobreza e impacto social de la globalización.

soledad.villafane@gmail.com

Yoguel, Gabriel. Licenciado en Economía de la UBA. Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Coordinador del proyecto FONCYT de investigación Tramas Productivas y Empleo y del Proyecto Redes de conocimiento en Argentina, IDRC-FLACSO México. Coordinador del Programa de Economía del conocimiento del Instituto de Industria. Ha publicado numerosos trabajos en libros y en revistas especializadas, nacionales e internacionales, sobre innovación, sistemas complejos y mecanismos de retroalimentación.

gyoguel@gmail.com

