

# Propuestas para una Argentina con alto desempleo estructural

ERNESTO A. O'CONNOR

*"Al caer la tarde, se acercaron los Doce y le dijeron: Despide a la multitud, para que vayan a los pueblos y caseríos de los alrededores en busca de albergue y alimento, porque estamos en un lugar desierto. El les respondió: Denles de comer ustedes mismos". Lc 9, 12-13.*

*"El Reino de los Cielos es también como un hombre que, al salir de viaje, llamó a sus servidores y les confió sus bienes. A uno le dio cinco talentos, a otro dos, y uno solo a un tercero, a cada uno según su capacidad; y después partió. Después de un largo tiempo, llegó el Señor y arregló las cuentas con sus servidores. Llegó luego el que había recibido un solo talento. "Señor, le dije, se que eres un hombre exigente: cosechas donde no has sembrado y recoges donde no has esparcido. Por eso tuve miedo y fui a enterrar tu talento: ¡aquí tienes lo tuyo! Pero el Señor le respondió: "Servidor malo y perezoso, si sabías que cosecho donde no he sembrado y recojo donde no he esparcido, tendrías que haber colocado el dinero en el banco, y así, a mi regreso, lo hubiera recuperado con intereses. Quítenle el talento para dárselo al que tiene diez". Mt 25,14-19, 25-28.*

## La necesidad de trabajar en la Argentina

Los problemas de trabajo y pobreza han acuciado desde siempre a la humanidad, y también al pensamiento y el accionar cristiano. El trabajo es imprescindible para alcanzar una vida digna. El hombre se realiza, en importante medida, trabajando. "El trabajo pertenece a la condición originaria

del hombre, y precede a su caída; no es por ello ni un castigo, ni una maldición"<sup>1</sup>. "El trabajo debe ser honrado porque es fuente de riqueza, o, al menos, de condiciones para una vida decorosa, y, en general, instrumento eficaz contra la pobreza"<sup>2</sup>. La Doctrina Social de la Iglesia afirma, sobre la dignidad del trabajo, que "la subjetividad confiere al trabajo su peculiar dignidad, que impide considerarlo como una simple mercancía o un elemento impersonal de la organización productiva"<sup>3</sup>.

El trabajo también es un derecho, al cual, claramente, no todos los hombres están teniendo acceso en la actualidad. "El trabajo es un derecho fundamental, y un bien para el hombre: un bien útil digno de él, porque es idóneo para expresar y acrecentar la dignidad humana. La Iglesia enseña el valor del trabajo no sólo porque siempre es personal, sino también por el carácter de necesidad"<sup>4</sup>.

En la Argentina, la tasa de desempleo se ha ubicado, ya hace 11 años, en niveles de dos dígitos, con lo cual la dignidad del trabajador no ocupado ha caído fuertemente. El deterioro de las condiciones laborales ha sido incesante en los últimos quince años. Aquella tasa de 9,3% de desocupados de octubre de 1993 parece ya muy lejana, y, si bien dista de ser un óptimo, hoy sería un guarismo más que deseable, dado que la realidad indica que el desempleo ocupa al 15,7% de la población, o al 12% considerando como ocupados a los beneficiarios de Planes Jefas y Jefes de Hogar, unas 1.450.000 personas.

Indudablemente, la problemática del empleo en la Argentina es de consideración, y el derecho al trabajo de todos los argentinos es una demanda impostergable<sup>5</sup>.

En este breve trabajo se pretende hacer un aporte a la situación del mercado laboral en la Argentina. La aproximación al tema es desde un enfoque macroeconómico y de políticas microeconómicas, orientadas fundamentalmente a la creación de empleo, es decir, al pleno desarrollo de los "talentos", como dice la parábola, del país como un todo y de los trabajadores en particular, para limitar la dádiva y promover el progreso humano.

Ante todo, se revisan la actualidad del mercado de trabajo en la Argentina, y las políticas implementadas en nuestro país en los cuatro años que sucedieron a la devaluación. Luego se comparan las performances de distintos países que han tenido éxito en el crecimiento y en la reducción del desempleo, para poder extraer lecciones prácticas que puedan ser útiles para nuestro país.

### **Un breve repaso al presente del mundo del trabajo en la Argentina**

Ante todo, es importante tener presente la realidad del mercado de trabajo en la Argentina. Según la Sociedad de Estudios Laborales (SEL), en base a datos del INDEC, para un total de 13.409.000 personas de la Población Económicamente Activa (PEA), la composición del empleo (tercer trimestre de 2004) era la siguiente:

- Trabajadores privados formales: 3.226.000
- Trabajadores no asalariados formales (Empleadores y Cuenta propia): 2.497.000
- Asalariados del Sector Público: 2.091.000
- Trabajadores informales: 4.803.000
- Ocupados en Planes Sociales: 792.000

Estos guarismos no han variado sustancialmente en un año, con lo cual, obvia-

mente, a fines de 2005 las características "estructurales" del mercado de trabajo se mantienen: el 42% de los ocupados tiene problemas dado que, o son informales o reciben un subsidio oficial. Si a ellos se suman los desocupados, que a esa fecha alcanzaban 1.425.000 personas, la cifra trepa al 52.4% de la población potencialmente ocupable con problemas de trabajo.

Cabe resaltar que esta estimación de desocupados sólo se refiere a los 28 aglomerados urbanos que mide la EPH, que cubre una población de 23.4 millones de personas. La extrapolación lineal de los desocupados a toda la población urbana del país, del orden de 35 millones de personas, no es metodológicamente correcta, pero anticipa que la cantidad de desocupados en todo el país claramente es superior al millón y medio.

El mercado de trabajo persiste con un desempleo superior al 9% desde hace doce años, con lo cual se trata -aún generalizando- de una gran parte de la población con limitaciones para acceder a empleos formales, careciendo de los beneficios que éste brinda. Para los trabajadores formales quedaría, fundamentalmente, un desempleo de corto plazo de tipo friccional, obviamente incluido en el total de desocupados.

Así, la brecha de informalidad se ha consolidado. La cuestión de la creciente segmentación del mercado de trabajo se percibe claramente al analizar la evolución de los salarios del sector privado registrado y de los trabajadores informales en los últimos años. Desde la devaluación, los ingresos de los primeros crecieron 80%, mientras que los segundos apenas lo hicieron 23%. Como la inflación acumulada desde entonces es de 70%, la brecha de informalidad se ha agravado con respecto a los años 90, con lo cual los ingresos de los trabajadores formales son ahora muy superiores en términos relativos a los de los informales, comprobándose una vez más los negativos efectos redistributivos que provoca la devaluación y su posterior traslado a precios, el conocido *passing through*. El punto de partida es de una fuerte segmentación del mercado de trabajo, comenzada en los años 90

y profundizada luego de la devaluación, que obliga a considerar los desafíos y las posibilidades reales de solución.

### **Los alcances de la política económica y el increíble retorno de la curva de Philips**

La inflación, es sabido, es el impuesto más regresivo, por el impacto en los más pobres. Su fuerte reaparición en 2005, año que cerraría con una suba de precios de 12% anual, más la expectativa de mínima de igual variación para 2006, imponen una agenda que incluya la necesidad de reconsiderar la cuestión del mercado de trabajo a la luz de este impacto tanto en los salarios como en la demanda de trabajo.

En este contexto inflacionario, es natural que se desate una puja distributiva, con demandas salariales que buscan recomponer ingresos. La situación se ha tornado más dramática en 2005 debido a que el mercado de trabajo se ha mostrado incapaz -por primera vez desde la devaluación- de mejorar en los últimos trimestres. La elasticidad empleo-producto se ha estancado hasta niveles muy bajos, de apenas 0,2 en los dos primeros trimestres de 2005, quedando el desempleo en 12%.

Cabe señalar que la elasticidad empleo-producto se había dinamizado fuertemente en 2003, con promedios de 1,5 puntos, y con valores apenas debajo de la unidad (0.8) en 2004. El modelo productivo vigente desde la devaluación claramente ha sido más trabajo-intensivo que el de los años 90, pero los valores de 2005, aún con previsible mejoras en el tercer trimestre, plantean interrogantes. Esto se diferencia fuertemente de lo ocurrido en la década del 90, donde la elasticidad alcanzara sus máximos -medibles en un período de tiempo extendido no más allá de 1990- de 0,66 entre 1996 y 1998, de la mano del *boom* de la construcción residencial y del crédito generalizado que dinamizó la demanda de bienes y servicios.

La baja elasticidad de la actualidad abre interrogantes acerca de la capacidad del esquema económico *-ceteris paribus-* para generar nuevos puestos de trabajo. Si

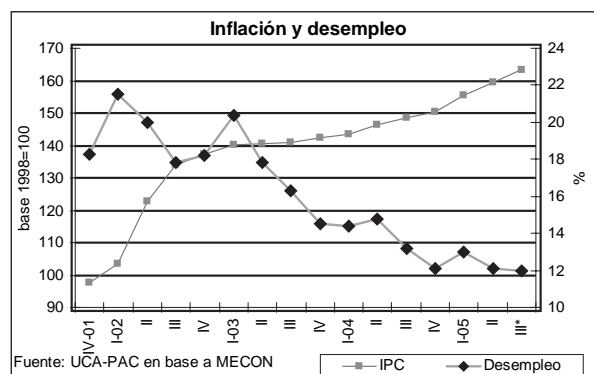
bien los pronósticos de mercado anticipan tasas de desempleo de 11% y 9,9% para 2005 y 2006, desde la perspectiva propia no es claro que la economía no haya llegado a un nivel cercano a un desempleo "estructural" o a una "tasa natural de desempleo" que, para nuestro país, no debería ser inferior a dos dígitos (recordando que el desempleo sin planes JyJH llega a 15,7%).

¿Es posible que un país quede con una tasa natural de desempleo del orden de dos dígitos? Cabe señalar que naciones con mercados laborales de tipo intervenidos, como España, Grecia o Francia, registran niveles entre el 10% y el 11%. En el caso de España, se ha reducido el guarismo desde máximos de 18,4% en 1994, pero desde el año 2000 a esta parte la cifra se estabilizó. Otro mercado laboral muy regulado, el francés, hace quince años que mantiene una tasa en el orden de 10%. En cambio, el promedio de desempleo de los países industrializados es de 6,7%. En el mismo se destacan mayormente los casos de países con mercados laborales más flexibles. EE.UU., con 5,5%, e Irlanda, que logró deprimir la desocupación desde 15,4% en 1993 hasta 4,4% en lo que va de esta nueva década.

Dado el proceso de recuperación salarial motorizado por la mayor inflación desde 2005, en la Argentina se vislumbra un mercado laboral formal con mayores salarios y menor demanda relativa de trabajo, en momentos en que el ciclo económico ya ha crecido utilizando la mayor parte de la capacidad ociosa post-crisis de 2001-2002, y los desafíos pasan por dinamizar la inversión, con lo cual la función de producción probablemente se torne algo más capital-intensiva, si la inversión se dinamiza. Así, un desempleo del orden del 11% puede llegar a ser una frontera de difícil superación.

¿En qué medida pueden las políticas públicas reducir el desempleo? En el contexto de una magra elasticidad empleo-producto, no deja de llamar la atención la reaparición en la Argentina de 2004-2005 de la curva de Philips. La existencia de una relación inversa entre desempleo e inflación (conocido en la macroeconomía como

la curva de Philips) preanuncia, en su versión más extendida, que el desempleo puede ser reducido a partir de una política fiscal y monetaria activa, que se refleja en una mayor inflación. Es decir, existe un *trade-off* posible entre inflación y desempleo<sup>6</sup>.



Desde el segundo semestre de 2004, antes que se acelerara la inflación, se verificaron en nuestro país una serie de políticas públicas expansivas, que a priori generarían inflación. Por un lado, al plan "verano" de aumento de sueldos, jubilaciones y planes se sumó una creciente y constante suba de gasto público hasta la fecha, en buena medida basado en obra pública -que por características crea empleos-, junto a una elevada expansión monetaria sobre todo en el cuarto trimestre del año pasado. El objetivo de estas políticas claramente fue alentar el ciclo económico. Paradójicamente, el desempleo, que había descendido a un valor de 13% en el segundo semestre de 2004, a lo largo del primer semestre de 2005 se ubicó en valores ligeramente inferiores, de 12%.

La teoría macroeconómica moderna ha cuestionado la efectividad de las políticas activas para incidir en las variables reales, indicando que en el largo plazo no existen efectos, si bien se admite, según los enfoques y por distintos motivos, que puede haber impactos reales en el corto plazo<sup>7</sup>. Pero el caso es que, en países como la Argentina, donde los agentes parecen predecir el impacto inflacionario de políticas expansivas, aún con rezagos -sea por la historia preconvertibilidad, ya no tan reciente pero historia al fin, o por otros

motivos-, el efecto de la curva de Philips, aún en el corto plazo, es limitado, con lo cual no cabe esperar grandes resultados para reducir el desempleo por esta vía.

Si bien no se puede afirmar que la economía se encuentre ante un agotamiento del modelo post-devaluación, que creó trabajo con una función de producción trabajo-intensiva, lo cierto es que los resultados se han debilitado en los últimos trimestres.

La conclusión previa es importante pues plantea dudas acerca de los alcances de determinadas políticas que se pueden llevar a cabo para impulsar el mercado laboral. Es el caso de los enfoques que apuntan a estimular la demanda agregada, y por ende, la creación de empleo, a partir de determinados programas o políticas, que probablemente incurran en mayores erogaciones públicas. Por caso, los programas de obra pública y la política de ingresos llevada a cabo hasta la fecha (salarios mínimos, aumentos no remunerativos, suba de asignaciones familiares, suba de mínimos en los aportes patronales) han aumentado el gasto público pero sus resultados no se ven en la creación de empleo medida por el INDEC. En cambio, los necesarios programas de capacitación y reentrenamiento son escasos y de limitado alcance. Los programas de empleo y los Planes Jefas y Jefes de Hogar han aportado soluciones a la acuciante situación de pobreza post-devaluación, pero han introducido distorsiones en la oferta de trabajo, que a los -bajos por cierto- salarios nominales vigentes para trabajadores no calificados, optimiza demandando planes que aproximan a los eventuales ingresos informales que podrían obtener en el mercado. La falta de empleo en algunas regiones del interior, y la consecuente "importación" de mano de obra de países limítrofes es un ejemplo. Al respecto, las teorías del desempleo involuntario son muy discutibles, pero la disyuntiva que generan los planes de empleo en la oferta de trabajo hasta la tornan más razonable. En suma, poco puede esperarse de enfoques exclusivamente centrados en estimular la demanda agregada.

Por otra parte, las visiones centradas

en el crecimiento en la oferta de la economía buscan crear un "clima de inversión" adecuado en el cual el factor trabajo, bajo una supuesta perfecta movilidad, se asignará hacia aquellos puestos laborales demandados por los sectores de la oferta que sean competitivos, sin un rol muy activo por parte de las políticas públicas. En alguna medida esto ocurrió en los años 90 y su resultado tampoco fue satisfactorio.

Una alternativa pasaría por un enfoque integrado entre la creación de un clima de inversión (oferta) y ciertas políticas públicas compatibles con principios como los de restricción presupuestaria e inflación baja, y que apuntalen la competitividad de la economía. La idea es reflexionar acerca de lo realizado por algunos países en este sentido.

### **Hacia enfoques integrados: experiencias internacionales exitosas en materia de crecimiento económico y mejora de los mercados laborales**

Los problemas del mercado laboral son habitualmente objeto de análisis desde diversos puntos de vista, existiendo infinidad de mediciones de esta problemática, al punto de existir abundantes "tomografías computadas" de la "enfermedad" del desempleo. Sin embargo, el bagaje de propuestas es diametralmente inferior al de los diagnósticos. Al respecto, se considera oportuno repasar, someramente, las experiencias de algunos países más exitosos que la Argentina, donde el proceso de creación de empleo fue mucho más satisfactorio, para extraer enseñanzas que puedan ser útiles.

Los extremos suelen dividir, y normalmente no se aproximan a la verdad. Por ello, es importante tener presente que para lograr soluciones a problemas económicos y sociales es imprescindible lograr acuerdos básicos que permitan llevar adelante procesos de crecimiento de largo plazo, que aseguren resultados en el mercado laboral. Un ejemplo son las soluciones encaradas por aquellos países que lograron consensos básicos para solucionar grandes problemas.

En este apartado, entonces, se considerarán, brevemente, aspectos de algunas diferentes experiencias internacionales, como ser Irlanda, España, Portugal, Finlandia y Chile. En todos los casos se trata de naciones que tuvieron alguna crisis importante, con fuerte impacto en el mercado de trabajo, y que con el tiempo lograron revertir la situación. Obviamente, en todos los casos el crecimiento económico sostenido fue la condición necesaria para comenzar a mejorar los indicadores sociales, con la creación de un clima de inversión que permitió una adecuada asignación de recursos por parte del mercado, junto a no menores políticas públicas microeconómicas y del mercado laboral pro-competitivas y no inflacionarias, que terminaron en su conjunto apuntalando la creación de empleo.

### ***Los partnerships en Irlanda***

La estrategia del progreso actual de Irlanda surgió como fruto de una crisis económica profunda. Entre 1980 y 1986 se vivió una seria crisis fiscal. Entre 1982 y 1984, la dividida coalición gobernante hizo un ajuste fiscal aumentando impuestos y reduciendo inversión pública, que fracasó estrepitosamente: en 1986, el ratio Deuda/PIB era del 130% y el déficit fiscal del 10% del PIB.

Entre 1987-89, el nuevo gobierno buscó consensos para salir de la crisis. En 1987 se firmó el primer *Partnership* (acuerdos sociales, luego se firmaron sucesivos acuerdos trianuales a lo largo de los años 90), llamado Programa de Recuperación Nacional, que consistía en acuerdos multi-sectoriales entre el gobierno, partidos políticos, empresas, y sindicatos, en materia de política fiscal, laboral y productiva. Se consideraba a todos los grupos como socios en el esfuerzo. Así, se aplicó un ajuste fiscal "exitoso", por el lado del gasto. La presión tributaria finalmente quedó más baja en 1990 que en 1986; si bien entre 1986 y 1989 el empleo público cayó 10%, desde 300.000 a 270.000 personas, y además hubo una drástica reducción salarial, pero

se fue reduciendo el déficit fiscal. También en 1987, otra de las claves fue el acuerdo salarial centralizado, que estableció moderación salarial en sector público y privado para el período 1988-90 (la baja de impuestos ayudó a lograr los consensos). Así, se sentaron las bases "macro" para luego aplicar una estrategia de crecimiento más "micro" basada en las exportaciones, sostenida en un amplio desarrollo sectorial de la industria farmacéutica, la tecnología y la industria láctea, y a partir de la creciente mejora del capital humano. El desempleo desde el año 2000 no supera el 4,4%, siendo un país "ejemplo" en este sentido.

### ***España: amplios acuerdos políticos***

El Pacto de la Moncloa, el gran acuerdo nacional, fue la piedra angular para ir consolidando los cambios en la economía, pero la gran oportunidad la dio fundamentalmente el ingreso a la Comunidad Económica Europea (CEE) y desde 1996 la obligación de ceñirse a los criterios de Maastricht para converger en 1999 al Sistema Monetario Europeo. Esto implicó un desafío de competitividad muy grande. Entre 1982 y 1996 gobernó el PSOE. Más allá de la consolidación democrática y el progreso económico, la experiencia terminó en el descontrol fiscal y la ausencia de moderación salarial, con una crisis no extrema pero crisis al fin en 1996. Luego se desarrolló el gobierno de Aznar, con una orientación hacia el equilibrio fiscal y la competitividad. Los resultados fueron más que satisfactorios en materia de crecimiento, y el desempleo, que era de 18,4% en 1994, se ha instalado en torno al 10%, y no ha descendido desde allí, en parte por la política de elevado seguro de desempleo, que provoca una extensión de consideración del desempleo friccional.

La acumulación de capital humano fue uno de los determinantes del crecimiento económico de España en los 90. La convergencia en la asistencia escolar hacia los promedios de la UE así lo demuestra. De todos modos, todavía el promedio de escolaridad de la fuerza laboral es menor

que los niveles de la UE, dejando un margen de mejora. Esta mejora en el capital humano ha sido imprescindible para permitir una adecuada internacionalización de empresas que se tornaron crecientemente competitivas, todo lo que redundó en mejoras en el mercado laboral.

### ***Portugal: moderación salarial e internacionalización de empresas***

En 1987 el nuevo gobierno del Partido Socialista Democrático inició un ajuste económico, y recién en 1994 se observó crecimiento, luego de siete años de esfuerzo. En enero de 1986 había ingresado a la CEE. El Programa de Corrección Estructural del Déficit Externo y del Desempleo de 1987 significó un cambio económico, reduciendo la intervención estatal y el proteccionismo comercial. El Pacto Social de 1987 entre el gobierno, las empresas y la agrupación de sindicatos UGT (la CGTP, comunista, no firmó), implicó limitar la suba de salarios nominales en función de la inflación prevista por el gobierno, y tuvo vigencia hasta 1990, cuando se rompieron los acuerdos. La baja de la inflación y la moderación salarial permitieron aumentos de competitividad.

Las ayudas netas de la UE totalizaron U\$S 2900 millones entre 1986 y 1990, y ayudaron a la transición. De todos modos, la crisis de 1990 con más desempleo y un rebrote inflacionario obligó a un nuevo esfuerzo: el Quantum fue el Plan de ajuste para la transición a la UE, que significó baja de gasto público, privatización de la banca y una política monetaria dura, que permitirían posteriormente aproximar mejor a las metas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este proceso se registró una mayor inversión extranjera directa, para aprovechar los bajos salarios que redundaban en los costos laborales unitarios más bajos de toda la UE, debido a la moderación salarial que continuaba. Se destacan las inversiones en la industria automotriz. En 1994 la comunidad apoyó a Portugal a partir del plan QCA, Quadro Comunitario de Apoio, hasta 1999, dupli-

cando el apoyo financiero de la UE, y aplicándolo a políticas sectoriales y dirigidas a las PyMEs y a las regiones menos avanzadas. Recién en 1994 llegó la recuperación económica, y a partir de ahí se avanzó hacia la convergencia con Europa, para cumplir las metas de Maastricht y en 1999 ingresar a la UEM. En 2000 se registró el séptimo año de crecimiento.

El mercado de trabajo se caracteriza por un bajo desempleo, del 7%, fruto del alto grado de flexibilización salarial, las políticas de reentrenamiento, y la práctica de contratos de tiempo fijo. Así, se ha facilitado la entrada y salida de grupos de riesgo (jóvenes y mayores desocupados). La legislación de protección al empleo aún no ha sido ampliamente desregulada. No obstante, el funcionamiento del mercado de trabajo facilita la competitividad de la economía.

### ***Finlandia: política tecnológica y capital humano***

Finlandia es uno de los países que habitualmente lidera los índices de desarrollo humano del PNUD. Con un entorno macroeconómico estable, las reformas del Estado en los 80 y 90 motivaron una mayor eficiencia y transparencia. Se destacó la reforma del mercado laboral, con moderación salarial en acuerdos con sindicatos en la segunda mitad de los 90: entre 1996 y 1999 hubo sucesivos acuerdos centralizados de moderación salarial.

En este contexto, la política tecnológica fue lo central. El TEKES es el encargado de la política tecnológica y coordinador de la I&D, y su aplicación a la producción y servicios. El rol de las políticas públicas fue crucial: se concentró la investigación en pocos centros, con un sistema educativo orientado a la ingeniería, liberalizando las telecomunicaciones, y permitiendo competencia externa en segmentos críticos. El rol de las TCI (tecnologías de la comunicación y la informática) como motor de toda la industria finlandesa fue crucial, destacándose el cluster tecnológico integrado por NOKIA y su red de proveedores locales.

Hubo un escaso rol de la inversión extranjera directa; gran desarrollo de PyMEs nacionales. Así, el desempleo, desde los máximos de 16,6% en 1994, se ha estabilizado en el 8,5% en 2005.

### ***Chile: otro modelo exportador con mayor empleo***

La grave crisis política y económica del gobierno socialista en 1973 motivó un cambio de régimen liderado por el gobierno militar, hacia un sistema económico de tipo ortodoxo, con crecientes elementos heterodoxos en el tiempo. Esta política económica, en sus grandes rasgos, fue continuada por la democracia, desde 1990 hasta hoy. Como país de tamaño pequeño, de relativamente poca población, adoptó la estrategia de especialización productiva, en base a sus recursos naturales, y así incrementó su integración a la economía mundial, a partir de un fuerte crecimiento de sus exportaciones y una sustancial mejora de la competitividad. Además, desde mediados de los años 90 ha fortalecido notablemente la oferta de servicios, ingresando en una segunda fase exportadora. Prochile (fomento de exportaciones), CORFO (fomento de la producción) y Fundación Chile (Ciencia y técnica, Investigación y desarrollo) son tres organismos centrales para analizar la estrategia de inversión microeconómica, de generación de empleo, y exportación trasandina.

El resultado fue que el desempleo, con respecto al 11% de 1987, cedió hasta el 6% antes de la crisis asiática de 1998, y hoy se ubica en 8,8%. Si bien una característica negativa es la alta inequidad, el relativamente bajo desempleo permite niveles de pobreza de 20,6%, muy inferiores a los de América Latina, que son del 48%.

En cuanto a la capacitación laboral, luego de registrar alto desempleo en los 80, el crecimiento económico de los 90 fue corrigiendo este problema. Al respecto, se destacó el rol del SENCE, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, organismo técnico del Estado descentralizado, relacionado con el Gobierno a través del Ministerio

del Trabajo, con la misión de contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas, como también en las personas de menores ingresos del país. Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

En suma, en los tan diferentes casos de países analizados se observan algunos puntos en común: decidido fomento de las exportaciones, políticas microeconómicas y laborales pro-competitivas, equilibrios macroeconómicos, y acuerdos en el ámbito del mercado laboral. La baja sostenida del desempleo es un resultado en todos los casos.

### **Conclusiones y orientaciones para la Argentina**

La aproximación al tema del desempleo en la Argentina se ha realizado desde un enfoque macroeconómico y de políticas económicas, orientadas fundamentalmente a la creación de empleo. Ante todo, se revisaron la actualidad del mercado de trabajo en la Argentina y algunas experiencias internacionales aleccionadoras.

Como se observa, la evidencia reciente de unos pocos países no asiáticos que han tenido un salto indudable de desarrollo económico en los últimos veinte años es elocuente en cuanto a algunos aspectos estratégicos a tener en cuenta.

Como bien señala la Doctrina Social de la Iglesia, "Los problemas de la ocupación reclaman las responsabilidades del Estado, al cual compete el deber de promover políticas que activen el empleo"<sup>8</sup>. En este sentido, es oportuno distinguir entre políticas eficientes y no eficientes.

Los progresos sostenidos en el mercado laboral no pasaron por políticas activas del Estado que fomentaran la obra pública, el empleo público, o aumentarían la presión tributaria sobre el capital. Todo lo contrario, los acuerdos de moderación

salarial, la flexibilización del mercado de trabajo, la capacitación y el reentrenamiento ligado a los sectores productivos competitivos y las políticas microeconómicas activas pro-competitivas fueron pilares de la recuperación del empleo.

Para la Argentina, el tema de la estructura productiva es determinante al respecto. El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales e industriales es fundamental. Cabe señalar que, por ejemplo, el empleo total (directo e indirecto) generado por las cadenas agroindustriales es del 35,6% del total de ocupados, mientras que si sólo se considerara al empleo directo y al indirecto por eslabonamientos hacia atrás, la cifra aún sería elevada, del 23,7%<sup>9</sup>. Esto demuestra, por ejemplo, el alto impacto de las economías regionales, donde se encuentran la mayor parte de las agroindustrias, en la generación de empleo. De estas cadenas, las más empleo-intensivas son la cadena de frutas y verduras, la cárnica y la textil. Las PyMEs y las economías regionales, y la integración agro-industria-servicios es un eje productivo ineludible.

Así, la estrategia de crecimiento compatible con un nivel de empleo adecuado, requiere equilibrios macroeconómicos (condición necesaria pero no suficiente), y además políticas pro-competitivas, como ser de inserción internacional e internacionalización de PyMEs, desarrollo de tecnología nacional y de capital humano, y una visión de integración y desarrollo del territorio de todo el país, sin exclusiones sino integrando las cadenas de valor de agroindustria, industria manufacturera y servicios. En materia de políticas laborales, la clave no parece pasar por políticas de ingresos sino por esquemas de capacitación y formación en función de la estrategia productiva de largo plazo, acompañadas de política de Estado de largo plazo en materia de educación, en los tres niveles de formación. No sólo pasa por una cuestión de mayor financiamiento educactivo, sino por la reconversión hacia un sistema formativo de capital humano.

En el corto plazo, y siempre según las necesidades, es fundamental "darle de comer" a los desocupados. Pero también en



el corto plazo, y en el largo, lo imprescindible es dotar a la fuerza de trabajo de calificaciones que les permitan su propia realización. Así, el problema de los "talentos" pasa en buena medida por la educación, que comienza en el corto plazo y se realiza en el largo, con impactos decisivos en el mercado de trabajo.

---

<sup>1</sup> Pontificio Consejo "Justicia y Paz", *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Ed. Conferencia Episcopal Argentina, 2005. p 256, pg175.

<sup>2</sup> Ibid., p. 257, pg 176.

<sup>3</sup> Ibid., p. 271, pg 183.

<sup>4</sup> Ibid., p. 287, pg 191.

<sup>5</sup> Caritas Argentina y la Pastoral Social han convocado en 2005 a un Foro Debate denominado "Argentina - Estrategia País", en el cual no sólo la estrategia de crecimiento, sino también, dentro de ella, la generación de empleo digno y sostenible, es uno de los pilares de reflexión.

<sup>6</sup> Los trabajos pioneros fueron: A.W. Philips "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1959", en *Economica*, November 1958, y después, Richard Lipsey, "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862-1957: a Further Analysis", en *Economica*, February 1960.

<sup>7</sup> Sobre todo a partir de los trabajos de Robert E. Lucas, Jr. "Real Wages, Employment, and Inflation" (con L. Rapping), en *Journal of Political Economy*, 1969. "Price Expectations and the Phillips Curve" (con L. Rapping), en *American Economic Review*, 1969. "Expectations and the Neutrality of Money," en *Journal of Economic Theory*, 1972. "Some International Evidence on Output-Inflation Trade-Offs," en *American Economic Review*, 1973.

<sup>8</sup> Ibid p 291, pg 193.

<sup>9</sup> Ver Juan J. Llach, M. Marcela Harriague y Ernesto O'Connor "La generación de empleo en las cadenas agroindustriales", 2004, para la Fundación Producir Conservando.