

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

**Coordinación de políticas públicas y empleo:
desafíos y oportunidades en una economía global.**

Roxana Mauricio

Investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento, CONICET, Argentina.

rmaurizi@ungs.edu.ar

Bárbara Perrot

Conicet, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

perrotbarbara@gmail.com

Soledad Villafañe

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

soledad.villafane@gmail.com

Introducción

El aumento del comercio de bienes y servicios a nivel mundial, de las inversiones internacionales y de la globalización financiera impacta fuertemente en el crecimiento económico, en el nivel de empleo y la equidad en la distribución del ingreso en los países. Ello trae aparejado beneficios para las economías nacionales pero también las obliga a una constante adaptación a un contexto económico mucho más cambiante.

La literatura destaca la existencia de dos tipos de globalización: una extrema y otra moderada. La primera se caracteriza por integrar completamente un país al mundo sin dejar lugar a las políticas públicas nacionales. Por el contrario, en la segunda se propone la viabilidad y necesidad de que, aún en un contexto de integración y globalización, exista autonomía para que los países lleven a cabo sus propias políticas.

En efecto, la experiencia internacional muestra que el impacto de la globalización sobre los países está ampliamente mediado por las políticas públicas nacionales, por su grado de coordinación y por su adaptación al contexto internacional. La globalización obliga entonces a repensar la relación entre la política de apertura comercial y financiera, política

macroeconómica, políticas de empleo y de redistribución de ingresos, en la perspectiva de una mayor equidad distributiva. Las mismas no sólo deberían colaborar en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que puede brindar la integración sino que deberían definir mecanismos que permitan limitar los efectos negativos, distribuir equitativamente los costos y proteger a los más perjudicados.

Este análisis resulta importante en el marco de las discusiones sobre los grados de autonomía que tienen países y gobiernos para llevar adelante programas económicos propios en el contexto de una economía internacional globalizada profundamente competitiva y bajo la dominación de paradigmas de pensamiento único. Asimismo, cobra especial relevancia en la transición hacia paradigmas alternativos planteados a partir de la actual crisis económica internacional.

Este documento se enmarca en este debate. El objetivo es comparar los grados de libertad de las políticas públicas en Argentina bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes pero ambos en un contexto de apertura comercial y globalización financiera. El primero de ellos es el régimen de caja de conversión vigente en el país por una década desde comienzos de 1991 y luego, el nuevo régimen instaurado después del colapso de la convertibilidad a comienzos de 2002. Este viraje en el rumbo macroeconómico ha estado acompañado de cambios muy importantes en el contexto internacional como lo han sido la irrupción de China en el comercio internacional y el fuerte incremento (y luego caída) en el precio de las *commodities*.

En el marco de mayor integración mundial, la institucionalidad laboral recobra un papel fundamental. Con el objetivo de promover la generación de empleo, de suavizar el impacto del desempleo y de apuntalar el crecimiento de puestos de calidad, la regulación y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo deben ser fortalecidas y desarrollarse de manera coordinada atentas a los nuevos retos de la globalización.

Es por ello que se analizarán aquí algunos ámbitos donde se han verificado, con mayor o menor intensidad, cambios en el rol de las políticas públicas bajo estos dos contextos locales e internacionales diferentes. En la sección 1 se plantean los diferentes argumentos en relación a la globalización y al margen de maniobra de las políticas nacionales. Luego, en la sección 2 se analizan las políticas de empleo, laborales y del mercado de trabajo en Argentina mientras que en la sección 3 se presentan algunas reflexiones en torno a la coordinación institucional y la articulación de aquellas políticas. Por último, en la sección 4 se presentan las conclusiones.

1. Los desafíos de política en una economía global

La globalización es un concepto bajo el cual subyacen miradas muy diversas. Las diferentes visiones sobre este concepto tienen, a su vez, connotaciones muy distintas a la hora de definir el espacio para la política nacional.

En el marco de la visión “extrema” de la globalización, que mencionábamos anteriormente, ésta pareciera no dejar espacio alguno para el rol de la política nacional. La globalización ha sido considerada tanto como un proceso positivo y beneficioso para el crecimiento de la economía mundial como un factor generador de impactos negativos, sin por ello abandonarse la idea de que es un proceso que ha invadido completamente el espacio de la política nacional.

Una primera observación que se desprende del enfoque de la globalización extrema, es el orden de determinación que impone a las políticas sometiendo la dimensión nacional a la internacional. La idea de “chaleco de fuerza”, expresada por Friedman, resulta bien representativa de este orden destacando que la integración debe ser absoluta y que los países que intenten protegerse de la globalización no perdurarán.¹

Un elemento fundamental en el camino hacia la profundización de la globalización reside en la concreción de los objetivos de la Ronda de Doha. Ante el actual escenario de crisis internacional, la finalización de la Ronda de Doha y su agenda actual permitiría promover el crecimiento de la economía mundial, beneficiando a la totalidad de los países (Dreher, Fuchs, Klasen y Sturm, 2008). Esto se sustenta en los impactos del comercio en la inversión y el crecimiento y, en la necesidad de generar confianza en los inversores en el actual contexto internacional.

Esta visión de la globalización queda bien representada por lo que Milanovic (2003) llama la cara “benigna” de la globalización y se basa en la idea de que el intercambio voluntario, la libre circulación de las personas, de los capitales, de los bienes y de las ideas, conduce a la convergencia en términos de ingresos, de instituciones (donde la democracia aparece como la norma) y al enriquecimiento cultural.²

¹“Those countries that are most willing to let capitalism quickly destroy inefficient companies, so that money can be freed up and directed to more innovative ones, will thrive in the era of globalization. Those which rely on their governments to protect them from such creative destruction will fall behind in this era” (Friedman, 1999).

² Dollar and Kraay (2000) “the poor and the rich gain one-for-one from openness”.

No hay consenso sobre si esta convergencia se ha verificado durante las últimas décadas (Sala-i-Martin (2002), Dollar y Kraay (2000), Rodrik(2000), Milanovic(2003)). Entre los que sostienen que la convergencia no se ha verificado, existe un importante debate relacionado con las causas de este fenómeno.

Por un lado, los defensores de la globalización como proceso de integración absoluto, sostienen que el problema radicaría en la insuficiente apertura de los mercados. Esta se constituye en un impedimento para el funcionamiento de la economía global. Por ello, es necesario mejorar las instituciones domésticas, las redes de seguridad en los países ricos y la gobernabilidad en los pobres, para alcanzar los beneficios del comercio y la liberalización financiera. El eje de la problemática aquí está centrado en identificar “qué reformas institucionales son necesarias a nivel local e internacional a fin de que la profundización de la apertura de los mercados sea aceptable y sustentable”.³ Una vez dadas estas condiciones a nivel institucional sería posible avanzar y profundizar en la apertura del comercio y de las finanzas. Claramente, el espacio para la política nacional queda aquí restringido a las modificaciones institucionales necesarias para lograr estos objetivos.

Por otro lado, Rodrik (2007) sostiene que los limitantes que enfrenta la economía global no se originan en la falta de apertura sino que, por el contrario, la alternativa hacia una economía global más beneficiosa para todos pasa por ampliar los espacios de política y no por una mayor liberalización.⁴ En el marco del trilema internacional destacado por Rodrik (2007), la opción frente a la globalización que prioriza la democracia política y el estado nacional a expensas de la integración económica internacional resulta la alternativa más realista en el actual contexto.

Siempre dentro de lo que estamos denominado globalización “extrema” pero desde el enfoque que destaca las consecuencias negativas de esta, se sostiene que la profundización de la globalización ha llegado a destruir el significado de estado. El comercio ha destruido el significado de las fronteras nacionales (Greider, 1997).

La otra cara de la globalización, que Milanovic (2003) considera más realista y adecuada, nos permite introducir lo que hemos denominado globalización “moderada”. Es posible identificar distintos argumentos que justifican la pertinencia y la necesidad de desarrollar políticas

³ Explicación que se basa en la “nueva visión convencional” (Rodrik 2007)

⁴ “...the challenge becomes not “how do we liberalize further”, but “how do we create the policy space for nations to handle the problems that openness creates.”

nacionales en el mundo global. Entre los más relevantes se destacan las características particulares de los distintos países, al grado de integración a la economía internacional, el rol de los mercados de capitales, los impactos negativos de la globalización, las características particulares de la actual fase de la globalización, las asimetrías del sistema internacional de comercio y los impactos de la política nacional en la esfera internacional.

La importancia de las características particulares de cada país en la necesidad de mantener el espacio para políticas de desarrollo nacional es ahora reconocido inclusive por ciertos fervientes defensores del libre comercio (Wolf, 2007) los cuales reconocen que éstas delinean las estrategias nacionales apropiadas para cada caso. Mientras la globalización requiere de cierta homogenización de políticas, en varias áreas es importante respetar las diferencias entre estándares nacionales y la imposición de estándares internacionales, dado que esta tensión puede ser fuente de perjuicios. La necesidad de respetar las características particulares de cada país es también destacada por Milanovic (2003) quien reconoce que la globalización es percibida de modos distintos en función de factores como el lugar de residencia, la condición de riqueza, la ideología, etc.

El grado de integración de la economía nacional a la internacional y los costos que se derivan de esta aparecen también en la literatura como un factor relevante. La integración económica profunda (como las de EE.UU. y la Unión Europea) basada en las áreas legales, institucionales, sociales y políticas reduce la necesidad de generar espacios de políticas estaduales o nacionales mientras que la integración superficial, mas característica de los países en desarrollo, impone costos de transacción originados por la legislación y marcos regulatorios nacionales distintos entre países. Estos últimos impiden una integración mas profunda y conllevan a la necesidad de desarrollar políticas nacionales (Rodrik, 2007).

Por otro lado, el grado de apertura actual de los mercados de capitales impide la conciliación entre la política cambiaria y monetaria con los otros objetivos económicos nacionales o domésticos⁵, coartando la capacidad de los gobiernos. Por ello, el desafío para los políticos a escala nacional e internacional en el mundo más global pasa por mantener un espacio político y

⁵ Las limitaciones que imponen los mercados de capitales abiertos en el tipo de cambio y la política monetaria se resumen en la idea de “el open economy trilemma”. Los gobiernos deben elegir sólo dos objetivos dado que no pueden mantener simultáneamente un tipo de cambio fijo, un mercado de capitales abierto y una política monetaria orientada a objetivos domésticos..

económico en el cual la integración económica pueda continuar profundizándose (Obstfeld, 1998).

El impacto de la globalización en las economías nacionales, basado en parte en la evidencia de que la globalización no trajo aparejado el proceso de convergencia que la teoría tradicional preveía, justificaría la necesidad de intervención de políticas nacionales.

Como lo menciona la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización convocada por la OIT, la globalización no produjo una convergencia y homogeneización de la economía a nivel mundial sino que las brechas de empleo, ingresos y protección social se ampliaron entre y dentro de los países (OIT, 2004).

Es en este sentido que la OIT junto con la OMC en el informe “Comercio y empleo, los retos de la investigación sobre las políticas” (2007) destacan la necesidad de llevar a cabo políticas nacionales en un mundo global debido a la incidencia de las políticas comerciales en el nivel y estructura del empleo, en los salarios y sus diferenciales así como en las instituciones y políticas del mercado de trabajo.⁶ Por otro lado, se reconoce a su vez que las políticas laborales y sociales influyen en los resultados de las políticas comerciales en términos de crecimiento de la producción, el empleo y la distribución de los ingresos. El impacto recíproco de éstas, requiere de coordinación para potenciar beneficios y morigerar efectos negativos.

Reforzando la idea de que el espacio nacional es una exigencia derivada de los efectos de la globalización en la esfera nacional, Gunter y Van der Hoeven (2004) destacan que en la literatura hay consenso en torno a la idea de que la globalización genera presiones en los costos laborales y en los salarios, y que ha originado un aumento de la desigualdad. Se acepta también que la mayor integración incrementó generalmente la inseguridad política y económica.

Siempre en la línea de los impactos que ha tenido la globalización en la esfera nacional, la política nacional surge también como el vínculo necesario o “filtro” entre la globalización y sus efectos sociales a nivel nacional. En este sentido Gunter y Van Der Hoeven (2004) dividen el proceso de globalización en dos dimensiones. La primera, constituida por factores como el comercio, la inversión, la tecnología, la internacionalización de la producción, los flujos de información y la comunicación, es según ellos irreversible. La segunda está caracterizada por la

⁶ En este sentido las políticas laborales y sociales son necesarias para redistribuir los beneficios de la liberalización de ganadores a perdedores (OIT - OMC (2007).

creciente homogenización de políticas e instituciones a nivel mundial, liberalización comercial y financiera, el desmantelamiento del estado de bienestar, acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual y es, a su vez, el resultado de una elección de políticas, lo cual es reflejo del espacio de la política nacional. Éstas aparecen aquí como articuladoras del impacto social de la globalización mostrando que la misma puede resultar ser tanto en un instrumento generador de progreso y riqueza como un factor generador de desempleo, pobreza y marginalización.

Las particularidades de esta etapa de la globalización es otro de los motivos que defiende la necesidad de implementación de políticas nacionales. La actual fase de la globalización es denominada de “alta resolución” debido a que sus impactos no se dan tanto a nivel de sectores, ramas industriales o firmas, como ocurría en las primeras etapas, sino que se verifican a nivel de ciertos procesos productivos, tareas, departamentos o trabajadores particulares. Esto demanda de políticas nacionales, particularmente en el área de educación, de la acción del estado de bienestar y de la adaptación de organizaciones laborales (Baldwin, 2008).⁷

Por último, las asimetrías del sistema internacional de comercio demandan de políticas nacionales activas. En este sentido Stiglitz (2008) reconoce que hay áreas en las que los efectos residuales positivos a nivel internacional o las potenciales mejoras en el desarrollo justifican que se de prioridad a los acuerdos multilaterales por sobre la autonomía de las políticas nacionales. Sin embargo también sostiene que “muchos acuerdos de la OMC que imponen normas “detrás de las fronteras” pueden haber ido demasiado lejos en la dirección de restringir la autonomía de los países en desarrollo para determinar sus propias políticas industriales” reconociendo la necesidad de mantener las mismas. Esto justifica su reclamo a favor de que los países en desarrollo demanden exenciones a las normas multilaterales restrictivas.

Ahora bien, que se reconozca la necesidad de generar un espacio para la política nacional no implica que ésta deba diseñarse al margen de los acuerdos internacionales. Por el contrario, resulta más ventajoso tanto para la economía global como para las domésticas que las excepciones a estos últimos se realicen dentro de ellos y de manera coordinada. Las reglas antidumping, los acuerdos multifibras y las salvaguardias que existían en el marco del GATT son ejemplos de esto. Lamentablemente, se levantaron una vez que favorecieron a los países

⁷ El autor menciona específicamente la necesidad de que los sindicatos adapten sus estructuras a esta nueva etapa de la globalización, ampliando o reduciendo sus estructuras en función de cada caso. Munck (2004) también destaca la importancia de los movimientos sindicales en la era de la globalización, para tener incidencia a escala internacional deben ser fuertes a nivel nacional.

desarrollados (Stiglitz, 2008). Estas son medidas intermedias que sin caer en el proteccionismo posibilitan el margen de maniobra necesario para el desarrollo nacional. Las salvaguardias deberían ser menos restrictivas de modo que puedan extenderse e implementarse por motivos como normas laborales, el trabajo infantil, el desarrollo sustentable etc. (Milanovic, 2003 y Rodrik, 2007).

La actual crisis mundial refuerza la necesidad de que las políticas nacionales consideren sus repercusiones en la economía internacional. Si bien éste puede ser un punto más relevante para los países de mayor peso en la economía mundial, es un aspecto a tener en cuenta por todas las naciones. Hay poca evidencia de que los gobiernos nacionales consideren realmente las implicancias internacionales de sus acciones. Sin embargo, la falta de esta articulación dificultará aún más la salida de la crisis dado que las dimensiones nacionales e internacionales están claramente correlacionadas. Si los gobiernos no prestan atención a los impactos negativos a nivel doméstico de la crisis y a las implicancias internacionales de sus políticas nacionales, las consecuencias se agravarán tanto para la economía internacional como para las nacionales (Frieden, 2009).⁸

Hasta aquí se han presentado los principales argumentos que muestran no sólo la posibilidad sino también la necesidad de generar espacios de política nacional en el actual mundo global. En lo que sigue nos centraremos en el caso argentino. Como se mencionó, Argentina se constituye un ejemplo de los grados de libertad que pueden tener las políticas nacionales en un contexto de fuerte apertura comercial y financiera.

2. Instituciones laborales y políticas del mercado de trabajo

Como se menciona en CEPAL (2008), los cambios económicos, tecnológicos, comerciales y financieros registrados a escala mundial en las últimas décadas han impactado fuertemente sobre la dinámica del mercado de trabajo. Por un lado, la integración comercial genera la necesidad de redefinir el patrón de especialización y de lograr una mayor competitividad; por otro, las innovaciones tecnológicas permiten una mejor y más rápida adaptación al contexto internacional más volátil a la vez que implican cambios sustanciales en el proceso productivo. Todos estos factores, a su vez, repercuten sobre la demanda y la oferta laboral donde empresarios y

⁸ La literatura destaca también que las características de la actual etapa de la globalización demandan de actores internacionales que moderen el impacto del capitalismo global (Milanovic (2003)) y regulen su funcionamiento (Meyerson 2008).

trabajadores se ven afectados positiva o negativamente y donde las instituciones del mercado de trabajo deben adaptarse para garantizar eficiencia en la asignación de los recursos y protección para los trabajadores.

La experiencia de los últimos años en los países de la región ha sido muy variada en esta materia. En particular, durante la década de los ochenta algunos países como Argentina, Uruguay y Brasil restablecieron derechos laborales suprimidos por las dictaduras militares previas mientras que otros, como el caso de Chile, profundizaron el proceso de flexibilización laboral. En los noventa esta tendencia se generalizó cuando muchos países de América Latina llevaron a cabo reformas laborales flexibilizadoras a través de la incorporación de nuevos tipos de contrato a tiempo determinado y subcontratación, la reducción de los costos laborales y la flexibilidad de los horarios de trabajo, entre otras medidas. Sin embargo, no todos los países implementaron estos cambios con la misma intensidad y celeridad. Como se menciona en Vega Ruiz (2005), Argentina y Perú fueron las naciones que impulsaron con mayor profundidad estas reformas mientras que otros países, por ejemplo México, no registraron cambios importantes o como el caso de Chile en el cual se revirtieron parcialmente algunas medidas desreguladoras de la década anterior. Tampoco se observa un único paquete de medidas implementadas.

En la presente década, por el contrario, se evidencia una moderación en la implementación de medidas flexibilizadoras y, en algunos casos, cierta reversión de la desregulación laboral de los noventa (CEPAL, 2008). En este escenario, Argentina vuelve a ser un actor importante puesto que junto a otros países ha iniciado un proceso de mayor protección a los trabajadores, de reforzamiento de la legislación laboral y de implementación de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.

En este marco, la presente sección intenta analizar en detalle los cambios y continuidades en los diferentes componentes de la institucionalidad laboral verificados en Argentina desde comienzos de la década de los noventa. Para ello se han clasificado las políticas que impactan en el empleo en tres grupos diferentes: políticas de empleo, políticas laborales y políticas (activas y pasivas) del mercado de trabajo.⁹ Las primeras refieren al contexto económico y social global en el cual se determinan la oferta y la demanda agregadas de empleo. Comprende, por tanto, el régimen macroeconómico, las políticas fiscales y monetarias, productivas, educativas, de salud, de protección social, entre otras, las cuales redundan en una mayor o menor generación de empleo y

⁹ Se está siguiendo aquí la clasificación planteada en Samaniego (2002).

oferta de mano de obra. Dado el carácter heterogéneo de las mismas es indispensable contar con un fuerte grado de coordinación de objetivos y acciones de modo de impactar positivamente sobre ambos componentes del mercado de trabajo.

Por su parte, las políticas laborales comprenden el conjunto de normas e instituciones que regulan la relación laboral. Se incluyen aquí todos los aspectos normativos que refieren a los derechos y garantías de los trabajadores como, por ejemplo, prestaciones de los empleadores, trabajo infantil, discriminación, derecho a huelga, indemnizaciones, y las instituciones laborales como son el salario mínimo, las negociaciones colectivas, entre otras.

Las políticas del mercado de trabajo hacen referencia a los programas a través de los cuales el sector público incide directamente en la oferta y demanda de empleo con el objetivo de evitar el desempleo, aliviar la pérdida de ingresos que ello genera y aumentar la demanda de trabajo. Por lo tanto, es posible clasificar este conjunto de políticas en pasivas o activas. Las primeras comprenden la asistencia y seguro al desempleo mientras que las segundas operan agilizando el tránsito del desempleo al empleo (asistiendo la búsqueda de empleo, intermediando entre la población desocupada y los puestos vacantes, creando directamente puestos de trabajo, mejorando las calificaciones de los desocupados) o evitando la pérdida de puestos de trabajo.

Asimismo, dada la importancia que los incrementos en el salario mínimo y el otorgamiento de sumas fijas establecidos por el gobierno nacional han tenido desde 2002, las políticas de ingresos serán analizadas por separado. Por último, se incorpora en esta sección una discusión respecto de las políticas anticrisis vigentes en el país con el objetivo de conservar el empleo y apuntalar la demanda doméstica.

- **Políticas de empleo**

Las alteraciones en el contexto macroeconómico en los años noventa no sólo impactaron en el volumen de generación de empleo sino también en su estructura. Si bien las elevadas tasas de crecimiento de los primeros años de la convertibilidad contribuyeron al aumento del empleo en los sectores no transables, la apertura comercial y la apreciación cambiaria real atentaron seriamente contra la creación de empleo en el sector industrial. Al mismo tiempo, el relativo abaratamiento de los bienes de capital en relación al factor trabajo condujo a un proceso de sustitución de los primeros por los segundos en los diferentes sectores productivos. Ello derivó en una fuerte reducción de la intensidad del uso de mano de obra. En efecto, durante esta primera

etapa la elasticidad empleo-producto fue muy baja, de aproximadamente 0,15.

Entre 1996 y mediados de 1998, la economía se recuperó y esta vez la creación de empleo acompañó más el crecimiento del producto. En estos años el ritmo de generación de puestos de trabajo se aceleró lo que redundó en una elasticidad de aproximadamente 0,52. Sin embargo, ni la tasa de empleo ni la de desempleo lograron alcanzar los valores previos. En efecto, el máximo de la tasa de empleo durante el régimen de convertibilidad se alcanzó en mayo de 1993 mientras que el valor mínimo de la tasa de desocupación se registró en 1991. Finalmente, desde el comienzo de una nueva crisis a mediados de 1998 y hasta el caótico colapso del régimen, la economía transitó una fase recesiva que generó un impulso adicional sobre la tendencia creciente del desempleo, al tiempo que agravaron dramáticamente las condiciones de marginalidad. A fines de 2001, la tasa de desempleo abierto era del 19% en GBA y del 18,3% en el total de aglomerados urbanos.

A su vez, el bajo dinamismo de la demanda agregada de trabajo y el nivel persistentemente elevado de desempleo como consecuencia de la configuración económica vigente durante la convertibilidad¹⁰ impactaron directamente en el incremento en la desigualdad. En efecto, el elevado excedente global de mano de obra no sólo impactó sobre la desigualdad de los ingresos de los hogares en tanto su incidencia es mayor entre los miembros de menor nivel educativo. Por el contrario, aquel también tuvo impactos importantes sobre la estructura de remuneraciones de los que poseen un trabajo. En particular, dado que la “curva de salarios”¹¹ no es la misma para todos los grupos de ocupados, el desempleo trajo aparejado una mayor dispersión de ingresos tanto entre los ocupados como entre los hogares.

Más aún, los contextos de elevado excedente de mano de obra favorecen la aceptación de condiciones más flexibles de trabajo por parte de los trabajadores y generan una “competencia por puestos de trabajo” que se traduce en credencialismo, en donde los más educados terminan desplazando de sus puestos a los de menor calificación. Así, en términos agregados, el desempleo no sólo actúa acotando los incrementos en los salarios reales sino que opera diferenciando los salarios de distintos grupos de trabajadores de acuerdo a cuán sometidos estén a la competencia por sus puestos de trabajo. Diversas conceptualizaciones (como las teorías

¹⁰ El proceso de privatizaciones también contribuyó a la reducción de los puestos de trabajo pero explicó sólo una parte menor del aumento del desempleo abierto (Altimir y Beccaria, 1999).

¹¹ La llamada curva de salarios relaciona la evolución de los ingresos reales con la dinámica del desempleo. Para una estimación para el caso argentino, véase Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

sobre salarios de eficiencia o la teoría sobre segmentación de los mercados de trabajo) contribuyen a sostener esta visión.

Aquí no se desconoce el impacto distributivo que pueden haber tenido adicionalmente la apertura y los cambios tecnológicos. Sin embargo, consideramos que sus efectos son de segundo orden en relación al impacto del régimen macroeconómico. En particular, como fue mencionado, la necesidad de competir con los bienes industriales importados incentivó la adquisición de nuevas tecnologías, proceso favorecido por el cambio de precios relativos de los factores a favor de los bienes de capital importados. Si existe en algunos casos complementariedad entre la incorporación de tecnología y la demanda de mano de obra calificada, ésta experimentará un crecimiento, proceso que puede derivar en un incremento en el retorno a la educación.

Por lo tanto, además de la destrucción de empleo por el cierre de empresas, las que lograron sobrevivir llevaron a cabo un proceso de sustitución de trabajo por capital redundando en una considerable reducción de la elasticidad empleo-producto. Estas mejoras de productividad se lograron no sólo con mayor inversión sino también a partir de la reorganización del proceso productivo y de la reducción de personal por racionalización de los procesos de trabajo.

En algunos ámbitos se planteaba la idea de que el empeoramiento distributivo de los noventa era el costo que había que asumir para lograr una estructura productiva más eficiente y competitiva internacionalmente. Se menciona que si bien puede aceptarse la existencia de un efecto desigualador de los procesos de apertura existe evidencia que éstos también permiten alcanzar mayores tasas de crecimiento económico lo que finalmente termina impactando positivamente sobre el nivel de bienestar frente a la reducción de los niveles de pobreza.

Sin embargo, ello tampoco se verificó plenamente en el caso argentino durante los noventa. Parte del fracaso en materia distributiva y los niveles elevados de pobreza también tuvieron asociados directamente a la insostenibilidad del régimen macroeconómico. Si bien esta configuración logró un éxito perdurable en materia de inflación ello no se verificó en lo que respecta al crecimiento. Hacia el final, el grado de ajuste que hubieran requerido el desempleo y los salarios para depreciar el tipo de cambio real no sólo se demostró en la práctica inalcanzable, sino que, aún cuando se hubiese continuado en esa vía, la magnitud de los desequilibrios externo y fiscal acumulados generaron una trayectoria que ya no podía revertirse alterando marginalmente el tipo de cambio real. Por lo tanto, buena parte de la crisis social verificada desde fines de los noventa

y que aún perdura tiene sus raíces en la decisión de mantener a ultranza un régimen que se había vuelto claramente insostenible.

El cambio de régimen macroeconómico ha tenido efectos positivos sobre la evolución del mercado de trabajo y la generación de ingresos. A veces se señala –por ejemplo Frenkel (2005)– que un régimen de tipo de cambio real elevado favorece la generación de nuevos puestos de trabajo (*vis a vis* un régimen de tipo de cambio bajo) a través de su menor proclividad al desequilibrio macroeconómico, el cambio en la composición de la producción doméstica (más sesgada a los sectores transables) y la alteración de los precios relativos favorables a la mayor utilización del factor trabajo.¹² Sin embargo, más allá de estos argumentos, a la salida de la crisis parecen haber primado razones más de corto plazo para explicar la performance de la generación de empleo tales como el alto grado de subutilización de la capacidad instalada, especialmente en la industria.¹³ Una vez afianzado el nuevo régimen el crecimiento del empleo acompañó el dinamismo macroeconómico a la vez que la calidad de los puestos fue paulatinamente mejorando.

- Políticas laborales

Como ya se mencionó, uno de los pilares de las reformas estructurales encaradas a inicio de los noventa ha sido la modificación de las regulaciones laborales tendientes a su flexibilización. Ya en 1991 se sancionó una nueva ley de empleo que significó cambios en esa dirección mientras que cuatro años después, y ante el importante crecimiento del desempleo, se introdujeron nuevas y más importantes alteraciones. Las medidas más importantes fueron las siguientes:

- reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social, proceso que se inició en 1995 e implicó una disminución promedio del 40% de las tasas previas;
- autorización para que las Convenciones Colectivas de Trabajo acuerden acerca de la modulación de la jornada laboral de forma de flexibilizar el uso del tiempo de trabajo y reducir el costo medio (a partir de la disminución de las horas extras);
- establecimiento de contratos a tiempo determinado, que tenían costos de salida y aportes a la seguridad social inferiores que los correspondientes a los típicos. Los mismos fueron instaurados en 1991 y su uso se vio facilitado por los cambios en las normas sancionados en 1995;

¹² Puede consultarse, además, Frenkel y Taylor (2005).

¹³ Beccaria *et al.* (2005).

- implantación, en 1995, del período de prueba, que implicó la eliminación del preaviso pero, fundamentalmente, del pago de aportes patronales. El mismo tenía una duración de tres meses y podía extenderse a seis a través de las convenciones colectivas o para los trabajadores de las PyMEs. En 1998 ella se redujo a treinta días, período durante el cual continuaron rigiendo las exenciones a las contribuciones a la seguridad social mientras los costos de despido podían reducirse hasta un 50% en caso de extenderse el período –por acuerdo convencional– a seis meses. Finalmente, en el 2000 se volvió a la duración de tres meses –aunque podía prolongarse hasta un año en las pequeñas y medianas empresas– pero se eliminaron las exenciones de las contribuciones patronales. En concreto el periodo de prueba generó incentivos importantes a la rotación de personal;
- reducción de la indemnización por despido para aquellos con menos de dos años de antigüedad.

En el contexto de crisis económica y con una tasa de desempleo que alcanzaba al 21%, a principios del 2002 se introdujo en la Ley de Emergencia Económica Nacional (25.561) la suspensión de los despidos injustificados por 180 días y la duplicación del monto de la indemnización que debían pagar los empleadores. Se busco con esta medida disminuir los despidos masivos evitando así un costo social mayor al causado por la devaluación. Luego, con el correr del tiempo otros decretos fueron reduciendo dicho importe hasta que en septiembre de 2007, una vez que la tasa de desempleo alcanzó el dígito, se derogó “la doble indemnización”.

En el periodo que siguió a la devaluación, se realizaron esfuerzos de distinto orden tendientes a recuperar la institucionalidad laboral. Entre los más relevantes es posible señalar: (i) la sanción de un nuevo marco jurídico para las relaciones laborales; (ii) la promoción de la negociación colectiva; (iii) la reconstrucción de la inspección del trabajo; y (iv) la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales (Novick, Tomada, 2007).

La ley de reordenamiento laboral, sancionada en 2004, además de explicitar por primera vez en América Latina la promoción del trabajo decente como objetivo prioritario de política, permitió el desmantelamiento de alguno de los institutos más regresivos del periodo previo. Entre los más importantes:

- Redujo el periodo de prueba máximo de 6 a 3 meses. Además obliga al empleador a dar preaviso de la baja de 15 días (antes no estaba obligado) y prohíbe la ampliación del mismo.
- Unifica el régimen de preaviso eliminando la superposición de leyes anteriores.
- Deroga la reducción de la indemnización por despido para aquellos trabajadores con menos de dos años de antigüedad, salvo para los contratos de aprendizaje.
- Establece un tratamiento diferencial de las contribuciones a la seguridad social para las empresas de hasta 80 trabajadores. Se buscó atender la heterogeneidad de condiciones económicas con respecto a empresas de mayor tamaño y centrarse en un segmento del aparato productivo con un importante impacto ocupacional.
- Se simplifica y unifica la inscripción registral de modo de evitar la cantidad de trámites complejos que debe realizar el empleador para contratar un trabajador.
- En lo que respecta a la duración de los convenios colectivos, que había sido acotada por las reformas neoliberales, se recuperó la ultraactividad, con respecto a la prevalencia de los convenios de menor nivel (empresa) por sobre los de mayor nivel (actividad), se recuperó el principio de sucesión de los convenios y la preservación de la condición más favorable.
- Dicha Ley también introdujo en forma expresa en el ámbito de la negociación colectiva la facultad de las comisiones paritarias para intervenir en la reclasificación de las tareas como resultado de las innovaciones tecnológicas y de nuevas formas de organización de la empresa, aspecto que se consideró central para evitar la eventual emergencia de restricciones que dificulten la mejora de la productividad (Galín y Monza, 2004).

Asimismo, a diferencia de lo sucedido en los noventa, se han realizado desde el Estado importantes esfuerzos en la promoción de la negociación colectiva¹⁴, en especial por actividad, lo cual permitió ampliar la cobertura de trabajadores, aunque sin inhibir otras instancias de diálogo como a nivel de empresa. Efectivamente se evidenció un importante incremento de las negociaciones colectivas en general y de actividad en particular. También la cobertura de los trabajadores comprendidos en los convenios ha venido aumentando de manera sostenida en este

¹⁴ En 2003 la negociación colectiva fue impulsada por el Estado que artículo las políticas salariales con las de promoción de la negociación colectiva; en 2004 y 2005, se repite el mismo esquema, pero con la convocatoria al Consejo del Salario Mínimo; desde 2006, se impulsa un mecanismo de autonomía de la negociación colectiva con coordinación estatal de la puja salarial (Trajtemberg, 2008).

periodo. Por ejemplo, en 2008 se homologaron 1231 convenios y acuerdos, 1025 en el año 2007 y 930 en 2006. Esos números contrastan con el promedio de 190 negociaciones anuales de la década del 90.

Otro avance de importancia fue la reconstrucción del ejercicio del poder de la inspección del trabajo. Para este fin se realizaron distintas acciones que van desde el fortalecimiento institucional, con una incorporación muy importante de personal y recursos, hasta el lanzamiento del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) que incluye una importante campaña de promoción. Desde el año 2003 dicho plan lleva inspeccionadas un total de 600 mil empresas, casi 1.8 millones de trabajadores de los cuales 500 mil eran no registrados.

Por otro lado diversas acciones han posibilitado que el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) recupere su poder de mediar en los conflictos laborales. La puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario en 2004, que había estado inactivo por 11 años, constituyó un espacio importante para el dialogo tripartito. El rol de articulación que ha tenido el MTESS en las negociaciones colectivas salariales anuales se convirtió en un determinante central de los salarios en Argentina.

Sin embargo, aunque estos cambios han contribuido a recuperar y fortalecer distintos aspectos del mercado de trabajo (desempleo, salarios, participación sindical, etc.) todavía es muy alta la proporción de trabajadores que no gozan de los beneficios de estar registrados (seguridad social, salud, vacaciones, etc.). El trabajo precario, no registrado, informal continúa siendo una de las problemáticas más graves a la que se ven expuestos los trabajadores argentinos. Hacia fines de 2008 la tasa de empleo no registrado alcanzó a 37.8%.¹⁵ Este no sólo impacta en sus condiciones laborales y en las condiciones de vida de sus familias sino también debilita la efectividad y alcance de las políticas laborales. La existencia de mercados de trabajo heterogéneos y con alta precariedad reduce los márgenes de acción de la política laboral al no poder influir directamente sobre amplios segmentos de la población ocupada.

- **Políticas del mercado de trabajo**

En la década del noventa se realizaron políticas pasivas y activas del mercado de trabajo, las cuales tuvieron como objetivo central paliar algunos de los más graves problemas en términos de empleo ya mencionados, en especial la desocupación. Dentro de las políticas pasivas del

¹⁵ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

mercado de trabajo, en 1991 se instauró el seguro de desempleo, el cual nunca llegó a cubrir más del 10% de los desocupados debido a que entre los diversos requisitos se exige que el trabajador haya tenido una ocupación registrada en el Seguro Social, requisito que se volvía cada vez más restrictivo frente al incremento de la precariedad laboral.

Dentro de las políticas activas, el programa más importante implementado en esa década fue el “Plan Trabajar”, puesto en marcha frente a la crisis del tequila en 1995. El programa otorgaba una transferencia monetaria con contraprestación laboral a personas desocupadas. Si bien el plan tuvo una cobertura superior a otros implementados previamente y estuvo fuertemente focalizado en la población pobre¹⁶ no alcanzó para revertir los graves problemas de empleo evidenciados.

Como respuesta a la crítica situación laboral, social y política imperante en el 2002, se implementó el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)” que igual que el “Trabajar” consistió en una transferencia monetaria de \$150 (3/4 del salario mínimo de ese momento) para los jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad.¹⁷ Una de las características destacables de este programa fue el volumen de beneficiarios que alcanzó rápidamente (cerca de 2 millones en 2003), significativamente superior al del resto de los programas sociales o de empleo vigentes en el país.¹⁸ Las diferentes evaluaciones del plan concluyen que el mismo estuvo correctamente focalizado en los hogares más pobres. Sin embargo, el reducido monto de la transferencia en relación al valor de la canasta de pobreza hizo que el impacto sobre la incidencia de la pobreza fuera reducido. El efecto sobre la indigencia ha sido mayor¹⁹.

A medida que la economía fue recuperándose de la crisis económica y como resultado del fortalecimiento institucional, se fue ampliando el número de programas activos de empleo con el objetivo de atender diferencialmente las necesidades de segmentos específicos de la fuerza de trabajo. Entre los más importantes cabe mencionar:

¹⁶ El 80% de los beneficiarios residían en hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población. Galasso y Ravallion (2004).

¹⁷ Los beneficiarios debían realizar una contraprestación laboral o de capacitación y cumplimentar con los controles de salud y asistencia escolar en el caso de los menores. Si los beneficiarios logran ocuparse en un empleo formal, el empleador percibe un subsidio por un periodo de seis meses.

¹⁸ Golbert (2004) analiza los factores que permitieron la rápida implantación del plan: existencia de un consenso previo para un programa de estas características, capacidad de organización de los actores sociales involucrados, existencia de experiencia previa surgida de otros programas sociales y de empleo y el propio diseño del programa.

¹⁹ Para una evaluación del programa véase, Galasso y Ravallion (2004), CELS (2003), Golbert (2006), entre otros.

- ❖ El rediseño del PJJHD²⁰, hacia esquemas más permanentes de ayuda a los grupos más vulnerables: el “Plan Familias para la Inclusión Social” centrado en atender a la población en situación de extrema vulnerabilidad o el “Seguro de Empleo y Capacitación Laboral” (SCE) dirigido a desocupados con dificultades para acceder a un empleo formal.
- ❖ El SCE, desarrollado bajo la órbita del MTESS, consiste en una transferencia monetaria mayor a la del PJJHD (\$225 mensuales²¹) en conjunto con servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo a través de las Oficinas y Agencias de Empleo del país. La cantidad de beneficiarios existente es similar a la del seguro de desempleo.
- ❖ El Programa de Empleo Comunitario destinado a afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional. Tiene por objeto promover la participación de trabajadores desocupados en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral²².
- ❖ El Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y mejor trabajo” que promueve la inserción en empleos de calidad y la calificación laboral de las trabajadoras y trabajadores desocupados. La ejecución del Plan se concreta a través de la celebración e implementación de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas
- ❖ El programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” está destinado a generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes entre 18 y 24 años de edad, implica también una transferencia de ingresos (similar a la del PJH) durante un período determinado. Asimismo, se otorga apoyo económico (con montos variables, pero significativos) a los jóvenes que integran un proyecto de emprendimiento independiente en concepto de apoyo a la formación del capital.
- ❖ En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social existen, entre otros, el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social” (“Manos a la Obra”) y el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (“El hambre más urgente”), además del mencionado Plan Familias.

²⁰ Es importante mencionar que desde el 2003 aproximadamente 622 mil beneficiarios del PJH de casi 2 millones se incorporaron al mercado de trabajo. En febrero de 2009 el número total de beneficiarios del PJH era de 477 mil.

²¹ Los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo perciben este monto durante los primeros 18 meses y luego se reduce a \$200 durante los últimos 6 meses.

²² En noviembre de 2008, aproximadamente 369 mil beneficiarios participaban en proyectos del Programa de Empleo Comunitario, Interzafra y otras acciones de empleo, representando para el total país un aumento del 50,0% respecto de igual mes del año anterior y del 92,9% en relación a Junio de 2003.

- ❖ El “Plan de Inclusión Previsional” permitió que personas que no reunían los requisitos para acceder a una jubilación²³ pudieran acceder a ese beneficio. La puesta en marcha de este plan permitió aumentar la tasa de cobertura de los adultos mayores de 65 años del mínimo histórico de 63.5% en 2005 a 78% en 2006. Los beneficiarios de la moratoria a julio del 2007 eran aproximadamente 1.4 millones

- Política de ingresos

Durante los años noventa se restringieron los distintos mecanismos de la política de ingreso. Por un lado, el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), instituto central del mercado de trabajo, sufrió un importante debilitamiento perdiendo todo valor referencial en la economía.²⁴ Por otro lado, sólo en determinados casos la negociación colectiva se concentró en salarios, mientras que en el resto no se discutían cláusulas salariales sino flexibilización en las condiciones laborales (jornada, organización del trabajo (Novick y Trajtemberg, 1999).

Asimismo, con el objetivo explícito de reducir los niveles de gasto público para lograr un menor déficit fiscal, se recurrió a la reducción por decreto de los salarios del sector público. Este mecanismo fue utilizado en dos oportunidades, ambas situaciones de crisis, una en 1995 donde se afectó a los salarios de mayor nivel y otra en 2001 donde fueron reducidos en un 13% los ingresos de los trabajadores públicos así como los jubilados y pensionados. Si bien esta medida fue posteriormente declarada inconstitucional y, en la mayoría de los casos, se devolvió el monto reducido, ofrece indicios de la concepción de los salarios como un costo a reducir y no como un posible dinamizador de la demanda interna y medio de vida de la mayoría de las familias del país.

En el marco de los cambios de políticas que hemos mencionado, con el objetivo explícito de recuperar el poder adquisitivo y, por esa vía, el consumo y la demanda agregada de la economía, desde el año 2002 se implementaron distintos instrumentos de política salarial: en primer lugar se otorgaron por decreto incrementos salariales de suma fija a los trabajadores registrados del sector privado, los cuales fueron paulatinamente incorporados a los salarios de convenio. Esto contribuyó a recuperar los deprimidos niveles de ingreso, en especial en los estratos más bajos. A partir del 2003 se inició un considerable proceso de recuperación del valor real del SMVM, el

²³ Se encontraban en edad jubilatoria y les faltaban años con aportes formales o bien que habían logrado acumular 30 años de aportes pero que por su edad se encontraban en una situación de difícil reinserción laboral,

²⁴ El valor del mismo se había mantenido fijo en un valor de \$200 desde 1993.

cual evidenció hasta fines de 2006 un incremento del 195%. Ambas medidas constituyeron un importante estímulo al nivel de salarios reales de los asalariados registrados del sector privado, además de constituirse en un impulso central a la negociación colectiva.

Complementariamente se otorgaron incrementos salariales al sector público²⁵ y se produjo una importante recomposición de las jubilaciones y pensiones de menor ingreso relativo.

Es relevante destacar que las medidas de política de ingresos implementadas no han estado exentas de fuertes y diversas críticas desde distintos ámbitos. A modo de ejemplo, los sucesivos incrementos del SMVM fueron objeto de intensos debates respecto a las necesidades de los trabajadores, la capacidad de pago de las empresas, su efecto exclusivo sobre los trabajadores registrados, sus impactos negativos sobre la generación de empleo o su incidencia sobre la desigualdad salarial, entre los más relevantes. Distintos estudios muestran el efecto positivo que el mismo ha tenido en los salarios de los trabajadores registrados, la negociación colectiva, así como en los salarios de los trabajadores no registrados (aunque con retraso y aplicación parcial) etc.²⁶

- Políticas Anticrisis

En el marco de la crisis internacional, todavía sin conocer su real magnitud, desde el MTESS se ha implementado un conjunto de estrategias *ad hoc* que buscan evitar la pérdida de empleos y la caída de salarios y, de este modo, apuntalar la demanda doméstica. Entre las más relevantes cabe destacar: (i) la modificación del marco jurídico que reduce las contribuciones a la seguridad social para los nuevos trabajadores y prevé beneficios económicos adicionales para los empleadores (Ley 26476); (ii) el incentivo al uso de algunas herramientas contempladas dentro de la Negociación Colectiva formal (Ley 14250) que permiten anticipar situaciones de crisis; (iii) la mediación del MTESS entre las empresas que demuestran estar afectadas por la crisis y su empleados con el fin de prevenir despidos tempranos (Procedimiento Preventivo de Crisis); (iv) el subsidio de hasta el 50% del Salario Mínimo a aquellos trabajadores de empresas que acrediten encontrarse en situación de crisis, desarrollen un plan de recuperación y se comprometan a no despedir personal por un plazo de hasta 12 meses.

²⁵ En el sector público nacional, en un primer lugar se establecieron adicionales no remunerativo a trabajadores con ingresos bajos y luego se estipularon incrementos porcentuales para el conjunto de trabajadores.

²⁶ Ver Marshall (2006), Kostzer (2006). Asimismo en Donza, Galin, Kostzer, Szretter (MTESS, 2002) se analizan los efectos de los incrementos de suma fija en los salarios.

Es importante notar que las nuevas medidas adoptadas expresan una continuidad en cuanto al rol que se le ha atribuido al empleo en las políticas públicas, constituyéndose en un ejemplo de capacidad de adaptación (o reacción) y del margen de maniobra de la política nacional frente a los shocks externos.

3. Coordinación institucional y articulación de políticas

Como se ha detallado, conjuntamente con el cambio de régimen cambiario se han puesto en marcha un conjunto muy importante de políticas en el ámbito laboral y social. Sin embargo, el interrogante que aquí surge es en que medida estas intervenciones han estado coordinadas y articuladas entre sí. .

Un aspecto clave en materia laboral tiene que ver con los cambios verificados en el plano institucional a juzgar por lo referente a la nueva normativa laboral, al rol de las negociaciones colectivas, del salario mínimo y al consejo del salario. Todo ello se dio en el marco de la adhesión que hizo Argentina a la promoción al Trabajo Decente. En efecto, el país en el año 2003 incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”, cuyas metas para el año 2015 son reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%, reducir el empleo no registrado a menos del 30%; incrementar la cobertura de la protección social al 60% de la población desocupada, disminuir a menos del 30% la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica y erradicar el trabajo infantil.

En el año 2005, se suscribió el Programa Nacional de Trabajo Decente entre el Director General de la OIT, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) y los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores. Este tuvo dos principales objetivos. Por un lado, buscó articular las políticas laborales y las de empleo con el resto de las políticas y, por otro lado, coordinar las políticas propias del MTESS y de sus organismos descentralizados.

En el marco del primer objetivo, es necesario recordar el cambio en el grado de coordinación que se ha experimentado entre la década pasada y la actual configuración macroeconómica. Si bien durante los años 90's primó la desarticulación de las políticas públicas, el actual modelo plantea

la necesidad de que, a través de una integración institucionalizada de las políticas relevantes, el empleo se constituya en el articulador de las decisiones de política, planes y programas públicos, adaptándose a un patrón de crecimiento sustentable en el tiempo y compatible con las necesidades de económicas sociales en un contexto de integración regional e internacional (Kostzer y Novick 2005). Este objetivo demanda de la acción coordinada no solo de las distintas políticas del ámbito laboral sino de las políticas industriales, crediticias, de integración regional, científicas y tecnológicas, educativas, etc.

Dentro del segundo objetivo, se ha planteado la necesidad de llevar a cabo estrategias que articulen las distintas políticas laborales y de empleo: políticas activas de empleo y de formación; de regularización del trabajo no registrado y mejora de condiciones de trabajo, programa nacional de erradicación del trabajo infantil, políticas de mejora de los ingresos del trabajo, políticas de extensión de la cobertura de sistema de protección social. (Lanari, 2006). Ejemplos de logros que se han alcanzado en este sentido son la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario en 2004, como se menciono anteriormente.

En lo que respecta a las políticas sociales, en el año 2002 se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En esta área Argentina cuenta con una importante experiencia acumulada en materia de políticas de transferencias monetarias a los hogares de gran alcance; sin embargo, los programas existentes parecen contar con insuficiente grado de articulación. En efecto, es preciso avanzar en el diseño y aplicación de un conjunto más integral y abarcativo de políticas sociales y, en particular, de esquemas de transferencias dirigidas a los grupos vulnerables que aún no están cubiertos por los programas vigentes. Es particular, es necesario avanzar hacia el armado de una política de protección social que articule no sólo los programas de transferencias monetarias y no monetarias sino, también, las políticas de vivienda, educación y salud.

Finalmente, el logro de la coherencia y coordinación entre las políticas económicas, laborales y sociales, implica la necesaria participación de todos los actores sociales en el marco del diálogo social de modo de generar consensos que hagan sostenibles las políticas adoptadas.

Finalmente, es necesario mencionar que la coordinación entre políticas públicas puede analizarse también a nivel regional, nacional e internacional. Cada nivel de análisis arroja conclusiones relevantes a la hora de pensar problemáticas que no pertenecen a una única dimensión.

Actualmente, en el marco de la crisis internacional la importancia de la coordinación entre el ámbito nacional e internacional ha cobrado particular importancia.

4. Conclusiones

El objetivo de este documento ha sido comparar los grados de libertad de las políticas públicas en Argentina bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes pero ambos en un contexto internacional de alta movilidad de bienes y de capitales. El primero de ellos es el régimen de caja de conversión vigente en el país por una década desde comienzos de 1991 y luego, el nuevo régimen instaurado después del colapso de la convertibilidad a comienzos de 2002.

De la comparación de ambos regímenes es posible extraer algunas conclusiones. La primera es que el marco macroeconómico no es indiferente en cuanto a sus consecuencias sobre la situación social. En particular, la experiencia argentina indica que existen entornos que, a pesar de producir crecimientos importantes del PIB, no favorecen la creación de empleo y contribuyen al aumento de la desigualdad.

La segunda conclusión es que los efectos negativos que la configuración macroeconómica tiene sobre el mercado de trabajo y la distribución del ingreso perduran aún luego que el país retoma su sendero de crecimiento. En este sentido, Argentina ha registrado un patrón en que las sucesivas crisis actúan empeorando la distribución del ingreso en tanto los ciclos de recuperación encuentran límites para la reversión completa de estas tendencias. Ello hace que la recomposición plena de las condiciones de vida aún bajo regímenes macroeconómicos favorables a la generación de empleo requiera de esfuerzos adicionales muy importantes a través de la política pública dirigida hacia los grupos más vulnerables de la población.

Uno de los ejes centrales del nuevo rumbo macroeconómico ha sido la generación de empleo, variable que ha mostrado un gran dinamismo desde 2003. Ello no estuvo basado exclusivamente en las elevadas tasas de crecimiento económico sino que estuvo asociado también a una alta elasticidad empleo producto y a un paquete de medidas en el ámbito laboral tendientes a apuntalar el crecimiento de la demanda de empleo y a mejorar su calidad.

En este contexto, las instituciones del mercado de trabajo como, por ejemplo el salario mínimo, las negociaciones colectivas, el consejo del salario adquirieron un rol importante.

Sin embargo, a pesar de dinamismo macroeconómico y del empleo aún persisten en el país elevadas tasas de precariedad laboral, desigualdad de los ingresos y de privación social. Los esquemas de protección social no logran alcanzar a toda la población necesitada y resultan insuficientes para permitirle a los hogares beneficiarios salir de la pobreza. En este marco, y reforzando la idea de autonomía que tienen los países para llevar a cabo sus políticas, Argentina debe avanzar hacia un sistema de protección social integrado y coordinado de modo de maximizar el impacto positivo de los beneficios que reciben las familias, de suprimir duplicaciones y de direccionar correctamente los fondos con el objetivo final de alcanzar niveles elevados de bienestar y equidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. y L. Beccaria (1999) “El Mercado de Trabajo bajo el nuevo Régimen Económico en Argentina”, **Serie Reformas Económicas** N° 28, CEPAL, Chile.
- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2008) “Continuidades y rupturas en la industria argentina: del “Modelo de los noventa” a las posconvertibilidad. Reflexiones preliminares” mimeo
- Baldwin (2008)
- Baruj, Gustavo y Porta, Fernando (2006) “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR” Documento de Proyecto, ECLAC, Santiago de Chile.
- Beccaria, L. y P. Galín (2002) “Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas”, Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Beccaria L., V. Esquivel y R. Maurizio (2005) “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”, *Desarrollo Económico* N° 178, Argentina, ISSN: 0046-001X.
- Beccaria L. (2007), “Notas acerca del informe nacional de Argentina sobre los efectos sociales de la globalización”, mimeo.
- Bertranou, F y J. Paz. (2007) Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina, OIT, Oficina Buenos Aires. ISBN 978-92-2-320952-0
- Bianco, C., Porta, F., Vismara, F. (2007) “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa” en “Crisis, Recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007” ECLAC, Santiago de Chile.

- Carmona, Rodrigo (2006) “Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires” Universidad Nacional General Sarmiento.
- CEPAL (2008) “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe”, Chile.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002) “Argentina: A decade of currency board. An analysis of growth, employment and income distribution”, **Employment Paper** 2002/42, International Labour Office, Ginebra.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2003) “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa”, **Serie Financiamiento del Desarrollo** N° 135, CEPAL, Chile.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2007) “Macroeconomic policy changes in Argentina in the turn of the century”, en International Institute for Labour Studies of the International Labour Organization, OIT, Ginebra.
- Donza, Galin, Kostzer, Szretter, (2002) “Incremento de suma fija en el salario de empresas privadas no-agrícolas: principales efectos esperados” MTEySS mimeo.
- Fernandez Bugna, C. y Porta, F. (2007) “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural” en “Crisis, Recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007” ECLAC, Santiago de Chile.
- Frenkel, R. y L. Taylor (2005) “Real Exchange Rate, Monetary Policy, and Employment”, Documento preparado para la High-Level United Nations Development Conference, Nueva York.
- Friedman, T (1999)
- Galasso, E. y M. Ravallion (2004) “Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas”, **World Bank Economic Review**, Oxford University Press, vol. 18(3).
- Galín, P y Monza, A (2004), Nota informativa sobre el proyecto de ley 25.877, Proyecto Crisis OIT-MTEySS, Buenos Aires.
- Golbert, L (2004) “¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, **Serie Políticas Sociales** N° 84, CEPAL, Buenos Aires.
- Golbert (2006) “Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina”. Documento presentado en la Reunión de Expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Chile.

- Greider, W (1997) *One World Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*, Simon & Schuster.
- Gunter y Van der Hoeven (2004) "The social dimension of globalization: a review of the literature" *International Labor Review*, Vol. 143, N° 1-2.
- Kosacoff y Ramos (1999) "El debate sobre Política Industrial" en *Revista de la CEPAL* N° 68, Santiago de Chile.
- Kosacoff, Bernardo (2007) "Hacia un Nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo Argentino" en *Claves para Todos* N°67, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo (2008) "Development of technological capabilities in an extremely volatile economy. The industrial sector in Argentina" en *Serie Estudios y Perspectivas* N° 40, ECLAC office in Buenos Aires,
- Kostzer, D. (2006) "Argentina: la recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos" en Marinakis, A. y Velasco, J. (eds.) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile.
- Kostzer, D Novick M (2005) "La coordinación de políticas laborales y económicas: Impacto sobre el trabajo decente y mecanismos institucionales" OIT, 2005.
- Lanari, E. (2006) *Políticas de empleo para la igualdad de generos y raza/etnia en los países del mercosur y chile*, OIT - Proyecto Regional RLA/06/04M/SPA.
- Marshall, A. (2006), *Salario Mínimo, Mercado De Trabajo Y Pobreza Argentina (2003-2005)*, Documento Presentado en la Reunión Técnica Sobre Informalidad, Pobreza y Salario Mínimo, OIT-MTEySS, Buenos Aires, 26 al 30 de junio.
- Maurizio, R. (2007) "Macroeconomic regime, trade openness, unemployment and inequality: the Argentine Experience", IDEAs Conference on Policy Perspective on Growth, Economic Structure and Poverty Reduction, Tsinghua University, Beijing.
- Meyerson (2008) "A Global New Deal", *The American Prospect*, December 15, 2008.
- Milanovic B. (2003) *The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It*. World Bank, Washington, DC, USA.
- Munck, Ronaldo (2004) "Globalization, Labor and the 'Polanyi Problem'", *Labor History*, 45:3, 251 – 269.
- Novick M. y Tomada C. (2007): "Argentina 2003-2006: ¿Un nuevo modelo de política económica y laboral?" en "Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto" de Marta Novick, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Mauricio, IIEL-OIT, Ginebra.

- Novick, Rotondo, Yoguel (2008) “El rol de las políticas públicas en la relación entre las ramas locales y cadenas globales: el caso de la industria automotriz en Argentina”
- Novick, M y Trajtemberg, D (1999) La negociación colectiva en el período 1991-1999, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, inédito.
- Obstfeld (1998) “The global capital market: benefactor or menace?” Journal of Economic perspectives, vol. 12, n° 4, otoño, pp. 9-30.
- OIT (2004) “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
- OIT - OMC (2007) “Comercio y Empleo los retos de la investigación sobre las políticas”.
- Peres Wilson (2005) “El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe” en Serie Desarrollo Productivo N°166, ECLAC, Santiago de Chile.
- Rosenwurcel, G. y Bezchinsky, G. (2007) “Economía del conocimiento, innovación y políticas públicas en la Argentina” en “Manual para una Argentina posible. Conocimiento, innovación y desarrollo”, Gianella et. al., UNSAM Edita, en prensa.
- Rodrik, Dani (2007) “One Economics, Many Recipes”, Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton University Press.
- Rodrik, D. (revised 2007) “How to save globalization from its cheerleaders” Harvard University.
- Samaniego, N. (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, CEPAL CHILE.
- Vega Ruiz, M. (2005) “La reforma laboral: un análisis comparado”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Yoguel, G. y Erbes, A. (2006) “El impacto de las políticas industriales sobre la ocupación industrial en el periodo 1995-2005” Proyecto OIT..