

coherente, acoplado con una estructura institucional que se concentre en la promoción de la seguridad en el proceso de trabajo (consenso, cooperación, participación) y en la seguridad de los ingresos. En palabras hechas famosas por Albert Hirschmann, se precisa poner más énfasis en la opción de la "voz"¹ y menos en la de "salida", que parece ser el único lenguaje aceptado por los neoliberales. En los años noventa, las reformas deberían ser juzgadas según promuevan o no la flexibilidad basada en la seguridad laboral, reconociendo que los derechos del trabajo son parte del desarrollo, antes que rigideces a superar u objetivos que deberían ser atendidos en un futuro no especificado.

Resumen

56

Muchos países en desarrollo han sido -y están siendo- sujetos de la aplicación de las típicas políticas de ajuste basadas en la ortodoxia de la "economía de la oferta". Ellas buscan eliminar los incentivos y barreras a la competencia que, según este esquema, impiden una eficiente asignación de recursos. La aplicación de estos principios al campo específico del mercado de trabajo es lo que se ha dado en denominar "flexibilidad laboral". El artículo discute, precisamente, los aspectos más destacados de las políticas laborales basadas en esta perspectiva, contrastándolas con las que derivan de la visión alternativa del "ajuste social". Al inicio del trabajo se reseñan -brevemente- los marcos de políticas macroeconómicas alternativos: las diversas variantes del keynesianismo, la economía de la oferta y las interpretaciones dualistas. Al abordar

específicamente el tema de los programas de ajuste se revisan ciertos aspectos que resultan relevantes para evaluar las políticas laborales, tales como las distorsiones de precio *versus* las distorsiones sociales, los salarios mínimos y las diferenciales salariales, y los sistemas salariales. Las implicaciones de las políticas de ajuste -y en especial, de las privatizaciones- sobre el mercado de trabajo se analizan de manera particular. Se discuten también los ejemplos de varios países en lo que hace a la "desregulación" del mercado de trabajo. Se enfatiza aquí, sin embargo, que lo que en realidad se advierte en estos casos es la imposición de regulaciones individualistas, más que la eliminación de todo tipo de regulaciones. Se plantean, asimismo, algunos de los elementos que caracterizan a las políticas laborales basadas en el ajuste social.

Luis A. Beccaria

Reestructuración, empleo y salarios en la Argentina

Introducción

Argentina ha comenzado a transitar una etapa de reestructuración¹ económica cuya profundidad la diferencia de los muchos ensayos que se habían realizado anteriormente y que incluían el -al menos declamado- objetivo de largo plazo: ubicar a su economía en un sendero de crecimiento persistente que sentase las bases para el mejoramiento de las condiciones de vida, la eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades. Este proceso de reconversión -cuyos componentes son muy similares a los incluidos en paquetes del mismo tipo que se están implementado en la región y en muchos países del mundo en desarrollo- puede ser evaluado desde diferentes perspectivas. Aquella que aparece como inmediata es el análisis de las posibilidades de lograr todos o algunos de los objetivos buscados; otra es indagar sobre el tiempo que -aun en términos muy groseros- resultará necesario esperar para que las políticas den los frutos buscados. También se suele tratar de evaluar los costos -en términos de intensidad y/o duración- que pueden generarse como consecuencia de algunas de las medidas.

57

El presente trabajo forma parte del Proyecto Volkswagen Stiftung "The transformation of the Argentine economic system; industry and international trade", que se está realizando en el Area Industrial de la oficina de la CEPAL de Buenos Aires, coordinada por Bernardo Kosacoff. Se agradecen los comentarios de Daniel Azpiazu y Roberto Bisang, de la mencionada Area. El documento también se presentó al 1º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por ASET entre el 26 y el 29 de mayo de 1992, donde se recogieron comentarios interesantes. La responsabilidad por el contenido es, sin embargo, exclusiva del autor.

¹ A lo largo de este trabajo se hará referencia a los términos "reestructuración" y "reconversión" como sinónimos y para identificar a los procesos de modificación de varios aspectos de la estructura productiva *que surgen como respuesta a modificaciones en las reglas del juego que enmarcan la acumulación de capital*. En este sentido, puede haber modificaciones en la estructura productiva por razones diferentes a ésta -alteraciones en el mercado mundial, por ejemplo.

Este documento pretende aportar a la discusión que se instaló acerca de esta última preocupación, analizando el probable efecto que las alteraciones en el patrón de acumulación puedan tener sobre el mercado de trabajo como consecuencia de la reconversión que ya ha comenzado a experimentar el aparato productivo. Para ello se tomará en cuenta, fundamentalmente, lo que pueda esperarse que acontezca en la industria manufacturera. La sección III del trabajo aborda específicamente este tema.

La evaluación de este proceso de reestructuración no puede dejar de tomar en cuenta la situación en la cual el mismo se inicia. Para ello se analizarán algunas de las consecuencias que el estancamiento experimentado por la economía argentina durante los últimos quince años tuvo sobre el empleo y los salarios. Las secciones I y II reseñan brevemente la evolución de la industria y el mercado de trabajo con anterioridad a 1975 y entre ese año y principios de los noventa.

Se intentará, por lo tanto, brindar elementos que evidencien las consecuencias más relevantes del programa de ajuste estructural, señalando los costos más significativos que implica toda decisión de cambiar la estructura productiva. En la sección final se vuelcan algunas ideas que podrían ser útiles a la necesaria discusión sobre las posibles adecuaciones que la política de reestructuración debe tener para morigerar esos costos y compensar aquellos difíciles de evitar, alterando la forma en que ellos se distribuyen entre los diferentes grupos de la sociedad.

58

I. Industrialización y mercado de trabajo: desde la posguerra hasta mediados de los setenta

1. El proceso de industrialización

La industria manufacturera tuvo un desarrollo temprano en el país; ya a comienzos del siglo, el sector generaba una porción no despreciable del producto y del empleo total. Sin embargo, es a partir de los años treinta, y especialmente en la década siguiente, cuando se profundiza la sustitución de importaciones de bienes de consumo no durables. Parte de la renta de la pampa húmeda -que era básicamente apropiada a través de mecanismos cambiarios- se empleó para incentivar a la manufactura.

Este proceso sustitutivo se completó prácticamente durante los sesenta y la primera parte de los setenta, lográndose el abastecimiento doméstico de una amplia gama de no durables, avanzándose hacia la consolidación de ramas productoras de

bienes intermedios (como la siderúrgica, la química o la papelera) y de capital. El sector metalmecánico, y, en menor medida, el químico, se constituyeron en los líderes de un proceso de industrialización donde el capital extranjero tuvo un papel preponderante y los mercados tendieron a concentrarse. Los establecimientos grandes -según los estándares locales- incrementaron su participación en la producción y fueron absorbedores significativos de mano de obra. Otra característica frecuentemente mencionada es el alto grado de integración vertical que mostraba el sector. Sólo en algunos casos -la industria de confecciones y el complejo automotor son los más notables- se estructuró una red de subcontratistas.

Este proceso de industrialización estuvo asentado en la protección a la competencia internacional, que se lograba a través de elevados impuestos a la importación y diversos mecanismos no arancelarios. Desde mediados de los cincuenta, la política industrial incorpora una gama de incentivos a la promoción de las inversiones: ellas están destinadas a ciertos sectores y/o a las que realizaba el capital extranjero. La importancia de los regímenes sectoriales se intensificó hacia principios de los setenta.

Esa protección, a cuya sombra se desarrolló la industrialización, ocasionaba que la productividad media se alejase -en buena parte de las actividades- de la internacional; no obstante, se verificó un proceso de aprendizaje y desarrollo técnico local. Este factor fue, al menos parcialmente, causa y resultado, de manera simultánea, de la existencia de una mano de obra con altos niveles de calificación. Un elemento significativo en este fenómeno fue el temprano proceso de expansión de la educación formal -desde fines del siglo pasado- que proveyó una fuerza de trabajo capaz de absorber el entrenamiento específico que se brinda en los establecimientos.

59

Si bien el proceso sustitutivo se apoya inicialmente en el uso extensivo de la fuerza de trabajo -con lo cual la ocupación del sector aumenta aceleradamente hasta principios de la década del cincuenta- tal característica se modifica en el decenio siguiente. Es allí cuando se instalan nuevas actividades, que sustituyen bienes de consumo durable y algunos insumos, las que incorporan tecnologías que hacen un uso intensivo del capital. Consecuentemente, dada la magnitud de las inversiones, el empleo muestra un crecimiento inicial, pero se incrementará posteriormente a tasas reducidas. Tal comportamiento está presente aún durante el período 1964-74, que es de un sostenido crecimiento de la producción industrial. Por lo tanto, el nivel de empleo manufacturero existente al inicio de la década de 1970 era similar al de fines de los cuarenta -alrededor de 2 millones de personas.

Dadas algunas de las características del mercado de trabajo que se discutirán más abajo, si los niveles salariales promedio del sector no resultaban elevados como proporción de los márgenes brutos de beneficio que se obtenían, su poder de compra era bastante más grande que el registrado en otras naciones de la región. De la misma

manera, las diferenciales salariales resultaban moderadas desde una perspectiva internacional. Como se señalará, el poder de negociación sindical se constituía en una pieza clave para entender estos dos resultados.

La industria argentina de mediados de los setenta mostraba, entonces, una estructura sectorial en la que prevalecían el sector alimenticio -asociado a la producción de bienes consumo y también a la exportación de bienes de base agraria-, el textil, el químico y el metalmecánico. Los grandes establecimientos lideraron el crecimiento observado durante los sesenta y primera parte de los setenta, aun cuando la importancia relativa de los pequeños y medianos, tanto en el empleo como en la producción, no era despreciable.² Los límites a ese proceso de sustitución basado en una elevada protección comenzaron a ser evidentes. Si bien se incentivó la exportación de bienes no tradicionales, el costo de tal esfuerzo era significativo, incluso cuando el volumen que se logró colocar no fue despreciable. Se mencionaron, sin embargo, algunos desarrollos de adaptación y generación tecnológica basados en el uso de mano de obra calificada que conformaban al menos las bases para el desarrollo de ventajas comparativas en algunas actividades como las metalmecánicas.

2. El mercado de trabajo

60

Argentina, junto con Uruguay y Chile constituyen, prácticamente, las únicas economías de América Latina que atravesaron la posguerra y, al menos, hasta mediados de los setenta, sin serios problemas de empleo. Tal situación no sólo se reflejó en los reducidos niveles que, en promedio, registró la desocupación abierta, sino también en la importancia de los ocupados en actividades irregulares que reciben sólo ingresos muy reducidos, que resulta menor que en gran parte del mundo en desarrollo. En efecto, las evidencias disponibles muestran que el grueso del denominado sector informal argentino no tenía las características típicas de "refugio": mostraba estabilidad (y sus empleados tenían bastante antigüedad en el puesto), la productividad era baja pero no muy reducida y, consecuentemente, los ingresos eran razonablemente adecuados (véase, por ejemplo, Sánchez, Palmieri y Ferrero, 1976, o Llach, 1978³)

Estas características del mercado de trabajo no fueron resultado, al menos en el caso argentino, de un crecimiento acelerado de la demanda de mano de obra por

² Esto no se debía, sin embargo, a la existencia de redes de subcontratación sino a la posibilidad que las reglas de juego -entre otras: protección arancelaria, negociación salarial por ramas, escaso dinamismo de la demanda de trabajo- daban a esas unidades de apropiarse de parte de los mercados, aun a tasas de ganancia reducidas.

³ Para una versión algo diferente, consúltense Marshall, 1978.

parte del segmento formal de la economía. Por el contrario obedecieron, entre otras cosas, al relativamente lento ritmo de aumento de la población activa, consecuencia, a su vez, de un bajo crecimiento demográfico y de una tasa de actividad similar a la del mundo desarrollado que, por lo tanto, no era dable esperar que

creciese mayormente. Cabe recordar que el país fue, durante ese período, receptor de corrientes migratorias provenientes de naciones limítrofes.

La relativa homogeneidad de la sociedad argentina se asentaba, en buena medida, en esa conformación del mercado de trabajo. Esto explica que las dispersiones entre las remuneraciones correspondientes a distintos sectores nunca fueran muy marcadas; lo mismo sucedía con las existentes entre calificaciones. A esto último también contribuía otra conocida característica de la oferta de trabajo: su alto nivel promedio de calificación, producto de la ya comentada, extendida y temprana cobertura del sistema educativo. También han sido importantes para explicar tal situación las características de las corrientes inmigratorias de fines del siglo pasado y del presente, provenientes fundamentalmente de Europa. Muchos de los que se afincaron en Argentina tenían oficios industriales y experiencia de trabajo en la industria manufacturera. Todos estos hechos, por otra parte, permiten entender que la mencionada inmigración más reciente de mano de obra, proveniente de otros países de América del Sur, correspondía, en su mayor parte, a mano de obra no calificada. Debería agregarse además el efecto de la acción sindical como explicativa del nivel y la evolución de las diferenciales salariales. Todos estos elementos operaron para generar una distribución del ingreso relativamente equilibrada. El fenómeno de la pobreza, si bien estaba presente, no tenía la relevancia que asumía en otras sociedades del continente (véase Altimir, 1979).

61

En resumen, el mercado de trabajo urbano argentino de principios de los setenta mostraba niveles de subutilización que no eran despreciables, pero sí significativamente menores que los típicos de otros países de la región. Consecuentemente, los salarios reales eran relativamente altos y, con una dispersión moderada, los ingresos del sector informal eran, en promedio, similares a los de los asalariados; pero -también a diferencia de otros países- su distribución era más heterogénea. Un resultado de esta situación consistía en que los niveles de desigualdad de la distribución del conjunto de los ingresos fuesen moderados. Todo ello coexistía, vale enfatizarlo, con signos evidentes de agotamiento del patrón de acumulación.

II. El período de estancamiento: 1975-90

1. La evolución de la actividad y el empleo industrial

Hacia mediados de los setenta se inicia un largo período de estancamiento de la actividad productiva, del cual la industria no resultó ajena. Si bien no es este el lugar para analizar en detalle las causas de tal comportamiento, parece oportuno

señalar brevemente algunas de sus características. El mismo comienza con un típico episodio recesivo, derivado de la restricción externa, que estructuralmente enfrentaba el modelo sustitutivo luego de una fase de crecimiento.⁴ La agudeza del episodio era, más allá de los efectos que el manejo de la política anticíclica haya tenido, un claro signo de lo señalado más arriba acerca de las restricciones estructurales que venía enfrentando el modelo de crecimiento.

Frente a ese panorama que mostraba la situación macroeconómica hacia 1975/76, se reduce en forma significativa la demanda agregada con el fin de mejorar las cuentas externas y dominar la inflación, que había llegado a niveles muy elevados luego de una fuerte devaluación y de la apertura de las negociaciones salariales. El nivel de actividad se resiente inicialmente para recuperarse luego como producto de una buena performance exportadora. Sin embargo, la inflación continúa registrando valores elevados. Hacia fines de los setenta se pone en práctica una política antiinflacionaria basada en el manejo activo del tipo de cambio, que era incrementado nominalmente a una tasa decreciente buscando que los precios internos convergiesen a ella. Anteriormente se habían introducido modificaciones sustanciales al funcionamiento del sistema financiero que había producido, entre otras cosas, la elevación de la tasa de interés. La apreciación que eso registraba al hacerse lenta aquella convergencia, junto con ese régimen financiero abierto al exterior, elevó aun más el costo doméstico del dinero. Los resultados de tal proceso resultan ya bien conocidos: el aumento de las importaciones, que afectó a algunas ramas manufactureras locales, el acrecentamiento de las dificultades financieras de muchas firmas y el elevado endeudamiento externo.

La salida fue una fuerte devaluación que tuvo, como era de esperar, efectos recesivos. La historia posterior es también conocida y muestra que la restricción externa que significó el nivel de las obligaciones financieras contraídas internacionalmente,⁵ así como la permanente inestabilidad, fueron un marco que no resultó propicio para nuevos emprendimientos. La producción manufacturera permaneció, entonces, prácticamente estancada ante la significativa ausencia de nuevas inversiones.

A lo largo del período analizado no existieron políticas industriales claras, aun cuando se implementaron medidas que impactaron sobre el sector. Si bien desde la irrupción misma del gobierno militar, en 1976, los aranceles fueron repetidamente reducidos, los niveles de protección continuaban siendo altos; esas disminuciones

eliminaron, básicamente, la parte redundante de la misma. Los regímenes promocionales continuaron en vigencia, pero siguieron sin responder a criterios identificables, dependiendo su asignación de las diferentes capacidades de presión de los distintos grupos.

⁴ El modelo ya clásico de comportamiento de corto plazo de la economía argentina puede consultarse en Canitrot, 1975.

⁵ Unida a otros factores, como el reducido nivel que los precios de los bienes exportados experimentaron durante varios años del período bajo análisis.

Aquella evolución que registró la actividad industrial agregada presenta, sin embargo, excepciones, lo cual refleja una característica central de este proceso: su heterogeneidad. En términos sectoriales, se redujo -en general- la importancia de las ramas que proveían al consumo doméstico, siendo significativo el menor peso que pasaron a tener el complejo metalmeccánico, la industria textil y las alimenticias no ligadas a la exportación. Por el contrario, se expandió la industria química, la del papel y la siderurgia. Lo acontecido con las dos primeras estuvo ligado a la puesta en producción de proyectos cuyos diseños originales eran anteriores a mediados de los setenta, destinados a completar la sustitución de importaciones y también a aprovechar las ventajas derivadas de la existencia de recursos naturales. En cuanto a la restante, su mayor dinámica relativa también obedece en parte a los resultados de ideas originadas en la etapa sustitutiva, y destinados algunos de ellos, a la exportación. En este caso, como en el de otras actividades de proceso, el efecto del estancamiento del mercado interno fue compensado por exportaciones que, en ciertos casos, originaban una pérdida al productor. La estructura de la protección arancelaria y paraarancelaria tendió, precisamente, a favorecer a los sectores productores de bienes intermedios.

Pero las diferencias no sólo se registran entre ramas. Es en el interior de las mismas donde se observan algunas significativas desigualdades de comportamiento. Esto fue producto de varios factores: algunas empresas se beneficiaron con los incentivos promocionales vigentes; más allá de que pueda cuestionarse la razonabilidad de los mismos, éstos generaron nuevas inversiones y ubicaron favorablemente a varios grupos. Existieron también transferencias de ingresos a través de procedimientos como los seguros de cambio. Ambos mecanismos, así como la forma en que se empleó el poder de compra del Estado, tendieron a favorecer fundamentalmente a las empresas grandes. Estos grupos, que tuvieron capacidad de acumulación, además de transferir montos importantes de recursos líquidos al exterior, diversificaron sus actividades, incluso fuera del sector industrial, e incorporaron tecnología.

De alguna forma el diferente comportamiento que se observa entre la productividad del estrato de establecimientos pequeños y medianos respecto del resto estaría reflejando esa realidad. En efecto, a lo largo del período recién mencionado, los primeros expandieron su ocupación en más del 25%, mientras que los grandes lo redujeron en 8%. Como esta diferencia no se repitió en la estructura de la producción -que se mantuvo sin demasiadas variaciones-, se deduce que las unidades mayores aumentaron su productividad en relación con la de los establecimientos menores. Debe enfatizarse que, como se verá más adelante, existieron otros factores que permiten explicar la evolución relativa de ambos estratos.

Este comportamiento agregado de la industria, así como las modificaciones que se dieron en su interior, tuvieron efectos sobre otras variables. En primer lugar,

cabe mencionar el insatisfactorio comportamiento del empleo; hacia principios de los noventa la ocupación industrial total era similar a la de 1973, año que no constituye el pico, tal colmo se aprecia en el Cuadro 1.

Simultáneamente con esta evolución del empleo, las remuneraciones experimentaron un significativo retroceso. Más allá de recuperaciones parciales durante algunos períodos, los sueldos y salarios reales que se registraban al inicio de los noventa eran entre un 10 y un 25% inferiores a los vigentes veinte años atrás.

Las diferencias entre sectores y tipos de firmas que se verificaron en la producción y en las inversiones llevaron a que el empleo y los salarios también se comportasen en forma desigual. Estas variables mostraron una creciente heterogeneización, tanto a nivel de ramas como en el interior de las mismas, entre firmas. Recuérdese, en este sentido, que recién se señaló que las unidades más grandes lograron reducir su empleo, probablemente en mayor medida que la producción. Tal resultado no sólo se logró como consecuencia de la incorporación de nuevas maquinarias, sino también de las modificaciones habidas en ciertas reglas de juego, fundamentalmente, la reducción del poder negociador de los sindicatos. Tal situación facilitó la readecuación de los planteles⁶ y de los procesos de trabajo, no siempre asociados con la introducción de tecnología "incorporada".

64

Este incremento de la heterogeneidad también se aprecia en las remuneraciones, habiéndose encontrado que la principal fuente de aumento de la desigualdad en la distribución de las remuneraciones es la que se verifica entre trabajadores de un mismo sector (Beccaria, 1991). La ampliación de las distancias entre los ingresos medios de diferentes actividades no habría jugado un papel significativo. Parecería razonable suponer que este resultado derivaría de dos factores: (1) del incremento comentado de la desigualdad en la distribución de las productividades; (2) del hecho de que, en un contexto de fuerte reducción de las remuneraciones reales, algunas firmas habrían estado dispuestas, en mayor medida que otras, a compensar las caídas salariales de al menos parte de su fuerza de trabajo, especialmente las del personal más calificado.

La estructura de las calificaciones demandadas debió haberse afectado como consecuencia de la dinámica arriba reseñada. Lamentablemente no se cuenta con datos que informen adecuadamente sobre este fenómeno. Sin embargo es posible arriesgar que los cambios sectoriales - que originaron una mayor presencia de las ramas "de proceso" - habrían llevado, *per se*, a reducir el nivel medio de calificación. En este mismo sentido habría operado el efecto de la introducción de nueva tecnología. Se sabe que las tecnologías, en las que el contenido electrónico es significativo, no sólo disminuyen los requerimientos unitarios de mano de obra, sino que tienden a modificar su estructura,

⁶ Que habrían crecido durante los primeros años de la década de los setenta, acompañando un fenómeno de reducción de la eficiencia por sobreempleo.

reduciendo la participación de la calificada. Existen algunas evidencias empíricas que confirmarían estas mismas tendencias para el caso argentino (Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1988). El desmantelamiento de los equipos de diseño que muchas empresas habían desarrollado también debió haber tenido un impacto sobre este mismo fenómeno (véase Katz, 1991).

Este comportamiento de la *demanda* de calificaciones no implica que el nivel de escolaridad del personal de la industria haya disminuido. Por el contrario, dos tendencias habrían provocado su aumento; en primer lugar, el continuo crecimiento del grado de escolarización de la población argentina. En segundo término, esto último, junto con la caída -al menos relativa- de la demanda de personal calificado, debió llevar a los empleadores a elevar el nivel de escolaridad requerido para una ocupación dada. Debe enfatizarse que ambos comportamientos no resultan peculiares del período analizado ya que, con mayor o menor intensidad, se venían manifestando desde el inicio del proceso de industrialización.

En resumen, la configuración del sector industrial que se observa hacia principios del decenio de los noventa presenta algunas diferencias con el que emergía veinte años atrás, en el momento culminante del proceso de sustitución de importaciones. Más allá de ser relativamente más pequeño (respecto del resto de la economía) mostraba una estructura sectorial donde, sin alterar los grandes trazos, se había reducido el peso de las industrias metalmecánicas en favor de aquellas que, como las químicas, o la papelera o algunas alimentarias, se basaban en la explotación de recursos naturales. Se percibe también una reducción en el esfuerzo innovador local, que había caracterizado a varias industrias durante períodos anteriores. La distribución geográfica de la actividad se desconcentró en alguna medida. Esta tendencia no se observa, sin embargo, en lo que hace a la estructura de los mercados. Las firmas grandes pasaron a tener una mayor participación de la producción total y de varias ramas. En algunos casos -el más notable es el de la industria automotriz- se produjeron modificaciones en la organización social de la producción.⁷

65

Esta nueva realidad refleja fundamentalmente los efectos del largo estancamiento de la economía argentina. La estructura manufacturera que se observa a comienzos de la década actual no resulta, entonces, de la decisión (consensuada o no) de emprender un cambio del modelo de industrialización. Aun cuando se han realizado diversos intentos por alterar las reglas del juego que conformaban el marco dentro del cual se desenvolvía la industria, los cambios efectivos recién se empezaron a dar muy recientemente. Específicamente, los niveles de protección continuaron siendo elevados aun luego de reducciones sucesivas en los aranceles. Siguieron existiendo además -y tal como se señaló más arriba- mecanismos incentivadores de la inversión.

⁷ En este sector -dados ciertos cambios en su régimen- se aumentó la participación de los componentes extranjeros y, por lo tanto, se produjo una fuerte alteración en la estructura y características del sector autopartista. Véase, al respecto, Kosacoff, Todesca y Vispo (1991).

Lo recién manifestado no implica la inexistencia de otros factores -más allá del mero efecto de la crisis- que hayan influido sobre la estructura industrial. En este sentido, cabe mencionar, por un lado, los derivados del cambio técnico, aun cuando, en forma más bien aislada, colaboraron en alterar la gama de bienes producidos, así como los procesos de producción empleados, en varias ramas. Por otro lado, los empresarios lograron un mayor control de esos procesos de trabajo como consecuencia de la reducción del poder de negociación de los sindicatos, especialmente durante los años en los que su actividad fue directamente prohibida. Incluso algunas políticas industriales específicas tuvieron un efecto; así, por ejemplo, los cambios en la distribución geográfica de la producción fueron fruto, principalmente, de los incentivos promocionales.

Debe enfatizarse, sin embargo, que los elementos que caracterizan al sector manufacturero actual seguramente seguirán cambiando, quizás en forma significa-

tiva, en los próximos años. Dicho de otra forma, la industria atraviesa hoy claramente un proceso de transición, tal como se discutirá en una sección próxima.

En lo que hace al empleo generado por el sector, cabe recordar que su volumen es hoy menor que el registrado a comienzos de los setenta. El nivel de calificación de la mano de obra (más allá del grado de instrucción formal) es también más reducido. Los salarios que se pagan son, como se señaló, bastante más bajos que los abonados veinte años atrás. Estas remuneraciones, a su vez, muestran diferencias entre ramas y entre firmas que no se advertían anteriormente. Esta última situación no hace más que reflejar el heterogéneo desarrollo del sector desde mediados de los setenta, agudizado por la reducción de la importancia de ciertos mecanismos que, como el accionar de los sindicatos, morigeraban los efectos de las diferencias en productividad.

2. Los cambios en el mercado de trabajo y en los niveles de vida de la población

El mercado de trabajo en su conjunto acusa los efectos de los hechos que afectaron la actividad y el empleo industriales recién comentados. Con el comienzo de la fase de estancamiento comienzan a advertirse tendencias que llevan a modificar algunos de los aspectos más salientes que caracterizaban al mercado de trabajo urbano argentino de posguerra y que fueron reseñados en el acápite 2 de la Sección I. Empieza a observarse un proceso de incremento del grado de subutilización de la mano de obra. Inicialmente los indicadores de este fenómeno no treparon a valores muy altos como consecuencia de la reducción de la oferta de trabajo⁸ y, luego, por el incremento de la informalidad. Ya en los ochenta, sin embargo, se advierte que la desocupación y subocupación abiertas se estabilizan alrededor de nuevos y más altos niveles, sólo excepcionalmente conocidos antes en el país (véase Cuadro 1).

Aquella lenta evolución económica estuvo asociada a comportamientos diferenciales entre sectores y empresas: de la misma forma que lo ocurrido con la industria (y comentado en un acápite anterior) se agudiza la heterogeneización de la estructura productiva.

Los cambios en las condiciones en las cuales se desenvolvían aspectos significativos de la puja distributiva -en particular, el de la discusión de los salarios y las condiciones de trabajo- explica, junto con la reducción de la demanda de trabajo asociada al estancamiento pro-

⁸ Esto se debió a que habría funcionado, aparentemente, el conocido "efecto trabajador desalentado".

Cuadro 1

Algunos indicadores de empleo, ingresos y distribución

Año	Salario industrial (base 1980=100)	Ocupación industrial (en miles)	Tasa desocupación (%)	Tasa subocupación (%)	Coef. variación distribución ingreso	% remuneración en ingreso nacional	% de hogares pobres
1970	108,7	1.861				43	5
1973	114,2	2.010				44	
1974	127,5	2.120	4,2	5,0	90	45	
1980	100,0	2.132	2,6	5,2	95	39	8
1985	109,7	2.050	6,1	7,3	119	38	
1987	97,4	2.125	5,9	8,4	121	37	
1989	79,1		7,8	8,9	121	28	
1990	85,6	2.025	7,4	9,0	128	32	27

Notas: La serie de salario es la calculada por el INDEC y se refiere al horario. Las tasas de desocupación y subocupación son un promedio simple de las dos observaciones de cada año. La distribución del ingreso corresponde al Gran Buenos Aires. Las familias pobres se definen como aquellas con un ingreso inferior a la "línea de pobreza"; la estimación también corresponde al Gran Buenos Aires. Para las estimaciones del empleo industrial, véase Beccaría, 1989; para el cálculo de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, véase Beccaría, 1991.

las remuneraciones. Este proceso fue acompañado por un empeoramiento de la distribución del ingreso al estar presentes varios de los factores que también se comentaron anteriormente, al analizarse las remuneraciones del sector industrial.

Cabe tener en cuenta que la mencionada expansión del sector no estructurado, que se verificó en respuesta a ese comportamiento de la demanda de las empresas formales, se produjo junto con modificaciones en algunas de sus características. En particular, se fue incrementando la proporción de ocupaciones marginales que es posible encontrar en su interior y, consecuentemente, disminuyó el nivel de ingresos medios que genera. Pasó a jugar ahora, plenamente, el papel de mecanismo de ajuste, situación que no fue típica de su comportamiento en años anteriores. Ello implicó un aumento de la heterogeneización del sector al ir creciendo la relevancia de las actividades "refugio", que cumplen el papel de alternativa al desempleo. Esta situación se refleja en el hecho de que el grado de desigualdad de la distribución de los ingresos de los no asalariados -que conforman el grueso de quienes están empleados en el sector informal- creció tan aceleradamente como el de la correspondiente a la de los asalariados: el coeficiente de variación aumentó más de 50% entre mediados de los setenta y principios de los noventa.

68

El efecto combinado del deterioro del poder de compra de los salarios y la caída del empleo formal provocó un significativo cambio en la distribución funcional del ingreso, tal como se observa en el Cuadro 1: la proporción de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional cae de un valor del 43% para el promedio de los primeros años de los setenta, al 30% hacia fines del decenio siguiente. Magnitudes como esta última no eran conocidas en la Argentina de posguerra (e incluso en períodos anteriores a la conflagración).

Pero el período de estancamiento económico no sólo provocó un desmejoramiento de la distribución relativa de los ingresos, tanto funcional como personal. Como la caída de los ingresos reales fue generalizada -afectó tanto a asalariados como a no asalariados-; como hubo un incremento del desempleo y el subempleo, y como la distribución personal, según se mencionó, se concentró, se produjo también un empeoramiento de lo que suele denominarse la "distribución absoluta", esto es, un incremento de la incidencia de la pobreza (véase Cuadro 1).

En resumen, si bien el mercado de trabajo argentino se distinguió del estereotipo del de los países en desarrollo, los cambios que han venido operándose desde mediados de los setenta fueron notorios, provocando que esas diferencias sean cada vez menos manifiestas.

Es necesario considerar que el Estado no compensó el efecto de la reducción de los niveles de ingresos primarios, ni de la concentración de su distribución, a

través del manejo fiscal. La estructura impositiva acentuó sus rasgos inequitativos y los gastos sociales -si bien no han caído fuertemente, sobre todo en relación con el producto- no pudieron hacer frente a las crecientes demandas. En efecto, ellos mostraron, por un lado, una reducción en términos *per capita* que, unida a la incapacidad de superar los problemas de funcionamiento y de gestión que ya tenían muchos sistemas prestadores, llevó a significativos deterioros en la calidad de varios de los servicios públicos. Tampoco se alteró su estructura con el fin de llegar en forma privilegiada a los sectores más afectados.

Tales mutaciones no sólo provocaron una caída en el nivel promedio de bienestar de la población, sino que afectaron la relativa homogeneidad de la sociedad argentina. La falta de equidad fue, sin duda, la característica más destacada del proceso de deterioro económico en el que la Argentina ha estado inmersa en los últimos tres lustros. A lo largo del mismo, ciertos sectores lograron una rápida acumulación basada no siempre en los beneficios derivados de los aumentos de productividad o aun de la protección arancelaria, sino de mecanismos directos de incentivos -los ya mencionados seguros de cambio y la promoción industrial son sólo dos ejemplos- que implicaron fuertes transferencias de rentas internas. Resulta entonces cada vez más evidente y marcada la diferenciación entre grupos de población.

La Argentina enfrenta, entonces, el inicio de un proceso de reestructuración productiva en condiciones extremadamente difíciles. Lógicamente, los cambios más drásticos encaminados a proveer de un nuevo dinamismo a la economía se implementan precisamente cuando los mecanismos de acumulación muestran signos evidentes de agotamiento. Sin embargo, quizás en pocos casos este deterioro de la capacidad productiva ha ido acompañado de un desmejoramiento de la realidad social como el observado en la Argentina. Para enfatizar el punto: no se argumenta que el *nivel* de bienestar del país sea inferior al de otros que se plantean recorrer fases de reestructuración; lo que parece necesario destacar es la *disminución* sufrida por la calidad de vida, especialmente en algunos segmentos de su población.

69

III. El proceso de reestructuración industrial en ciernes: perspectivas

La reestructuración productiva en marcha posiblemente agudice varios de los factores que han generado el panorama actual. Por lo tanto, en esta parte del documento se pretende discutir ciertos posibles desarrollos que se darían en el ámbito de la industria manufacturera, así como explorar algunos de sus probables efectos sobre las variables que se vinieron analizando.

1. Las nuevas reglas del juego

Se mencionó anteriormente que, a partir de 1976, las diversas administraciones económicas realizaron cambios en algunas de las regulaciones más importantes que estuvieron presentes durante la posguerra. Así, poco después del golpe militar de ese año se rebajaron los aranceles, proceso que continuó a lo largo de los setenta y ochenta. Durante los años del Proceso también se alteró la legislación referente al mercado financiero, especialmente lo relacionado con las transacciones externas.

Hacia la segunda parte de la década de los ochenta se intensifica la discusión de proyectos destinados a disminuir la participación del Estado en la producción de bienes y servicios no públicos, y en algunos casos se ponen en marcha.

De cualquier manera, los cambios operados entre mediados de los setenta y fines del decenio siguiente no llegaron a modificar significativamente los aspectos más destacados de las reglas de juego sobre las que se basó el proceso sustitutivo. Algunos sectores vieron disminuir sustancialmente su protección efectiva, pero esto no resultó un fenómeno generalizado. Ninguna de las empresas públicas más importantes llegó a privatizarse. La legislación que regulaba el mercado laboral permanecía básicamente inalterada.

A partir de la instalación del nuevo gobierno, en 1989, y como quizá no había acontecido durante los 40 años anteriores, se advierte un realineamiento de los sectores más hegemónicos del poder económico detrás de un modelo de crecimiento cuyo eje básico resulta claro: disminuir drásticamente el papel del Estado en la asignación de los recursos. La reducción de las barreras que dificultan el pleno funcionamiento del mercado implica: abrir la economía a la competencia extranjera, desregular los mercados domésticos -de mercancías y factores-, un repliegue del Estado de la actividad productiva. Se favorece el papel asignador del mercado aun en actividades donde hay consenso acerca de sus fallas -salud- o donde existen dudas acerca de su eficiencia -carreteras-.

Con prisa y sin pausa se van promoviendo e implementando cambios significativos en el marco regulatorio. Los aranceles fueron, ahora sí, reducidos a valores muy bajos. El proceso de privatizaciones está completamente definido, ya se realizaron algunas muy importantes y existe un cronograma para prácticamente todas las restantes. La legislación laboral ha sido alterada, flexibilizando las reglamentaciones que habían enmarcado la relaciones obrero-patronales durante cuatro décadas. Se observa una generalizada desregulación de muchos mercados específicos.

Estos comentarios no suponen que todas las medidas que toman las autoridades reflejen los objetivos de esos "sectores hegemónicos". Las medidas que se están tomando resultan de un proceso más complejo que la mera implementación de un paquete que refleja las pretensiones de esos grupos. En primer lugar, entre ellos no necesariamente existe pleno acuerdo sobre aspectos de detalle del modelo. En segundo término, porque las autoridades consideran necesario tomar medidas que pueden afectar a algunos miembros de esos sectores en el corto y mediano plazo -incluso algunas pueden llegar a perjudicar a *todos*- como la eliminación de ciertos subsidios, los cambios en los criterios en la asignación del gasto ⁹ o algunas modificaciones en el mercado financiero, con el objetivo de dar coherencia al programa de reformas. Las sugerencias de los organismos internacionales y los acuerdos en la negociación de la deuda pueden constituir otras razones. Esto es, los administradores tienen cierta independencia en el diseño de la política económica, ya que pueden tomar en cuenta el conjunto de restricciones políticas percibidas. Finalmente, los sectores destinados a tener un papel menos protagónico con las nuevas reglas del juego tratan de presionar para quedar lo mejor posicionados que sea posible.

Pero, más allá de estas observaciones, se percibe que a lo largo de estos últimos años -y en especial, a partir de 1990- está emergiendo un conjunto coherente de medidas que se articulan como partes de un modelo con perfiles definidos.

Lo anterior tampoco implica asegurar que este nuevo conjunto de reglas de juego ya está consolidado ni que llegue a estarlo en un futuro de forma tal que sienta las bases para un proceso de crecimiento (más allá de las características que éste pueda asumir). Si bien las relaciones de fuerza que hoy se perciben parecen favorecer sus posibilidades -un sindicalismo disminuido, existencia de apoyo externo- hay que tener en cuenta al menos dos aspectos. Por un lado, que algunos de los efectos que provoque el nuevo proceso de crecimiento pueden afectar esa relación de fuerzas y dificultar la consolidación del modelo. Por el otro, cabe recordar que, junto con este proceso de redefinición del modelo de crecimiento -y como condición necesaria para su viabilidad-, se están implementando medidas destinadas a la estabilización de la economía (véase el próximo apartado). Se ha tenido éxito en el control de la inflación, pero no parece imposible -especialmente en un país que tiene aún frescas las traumáticas experiencias pasadas- que el manejo de corto plazo de la economía pueda llegar a enfrentar problemas que dificulten la obtención de los logros de largo plazo.

El tenor de las medidas que se están instrumentando, en buena medida aprovecha y está destinado a cristalizar la relación de fuerzas que existe entre diferentes sectores. Ciertos aspectos de la nueva legislación laboral constituyen un ejemplo de esta situación. La mayor facilidad para ajustar el tamaño de los

⁹O la consideración de criterios claros y estrictos en este campo.

planteles que le ofrecen a las firmas las nuevas modalidades instituidas en el marco legal implica transferir a los trabajadores parte de los riesgos típicos del proceso de reconversión sin que, paralelamente, éstos pasen a compartir los frutos de esas decisiones. Aun cuando pueda demostrarse que tales cambios influirán positivamente en el nivel de ocupación, su introducción fue posible, sin duda, debido a la debilidad relativa por la que está atravesando el movimiento obrero. La reducción de los riesgos -el argumento que suele justificar los cambios en el marco regulatorio del mercado de trabajo- podría haber sido conseguida por otros medios -subsidios a las nuevas inversiones, por ejemplo- cuyos costos podrían ser distribuidos de otra manera (más progresivamente). El camino elegido, el cambio de la legislación, constituye, sin embargo, un elemento más en la consolidación de la nueva relación de fuerzas.

2. El probable comportamiento de la industria

En esta sección se presentarán algunos comentarios acerca del camino que tomaría la industria manufacturera si se consolidan las tendencias, reseñadas en la sección anterior, respecto del cambio significativo de las reglas de juego que sirven de marco al proceso de acumulación. Esto implica que se evaluarán algunos de los impactos que se apreciarían *si se llegase a modificar definitivamente* el modelo de desarrollo de la economía argentina. Antes de entrar en el tema, parece oportuno efectuar algunas consideraciones referidas a un aspecto particular, que seguramente caracterizará a ese proceso y que influiría sobre el comportamiento de aquellas variables que resultan relevantes para el análisis a realizar.

El mismo tiene relación con lo manifestado en la sección anterior acerca de que las propuestas de modificaciones estructurales van unidas a una política de corto plazo destinada, fundamentalmente, al control de la inflación. Esta constituye la primera prioridad de la política económica y el resto de su estructura (y, a la sazón, de la de cualquier estrategia) se debilitaría sensiblemente si no se logra ubicar a la tasa de crecimiento de precios en un sendero "razonable". No parece necesario aquí abundar sobre las dificultades que Argentina tuvo en eliminar o aun morigerar ese fenómeno, ni acerca de las complicaciones que el mismo generó, y que han permeado a todos los niveles de la realidad social del país. Como se señalara reiteradamente, la misma persistencia con la cual la economía se expuso a este proceso consolidaba ciertos comportamientos que reducían el efecto de las medidas estabilizadoras. Esto -quizás-¹⁰ explica por qué algunas estrategias sólo fueron exitosas durante un período breve: el mero encendido de una luz roja en alguna variable (déficit fiscal, saldo del balance de pagos, tipo de cambio, perspectivas sobre negociaciones salariales, etc.)

¹⁰ Y más allá de los errores que ellas pudieron tener en el diseño y/o la implementación.

afectaba la confianza de ciertos agentes, fundamentalmente los formadores de precios- y se recreaba la espiral inflacionaria.¹¹

Una consecuencia de lo anterior es que durante los próximos años el manejo macroeconómico será particularmente cuidadoso en no profundizar procesos de expansión que puedan afectar el efecto estabilizador (sobre los precios) de otros instrumentos. Por lo tanto, aun si se verifica aquel escenario que va a tenerse en cuenta para realizar las previsiones -esto es, aquél que prevalecería si las nuevas reglas de juego comentadas en el apartado anterior tienen los efectos buscados- debería pronosticarse que el nivel de actividad agregado no aumentará muy aceleradamente. Tal expectativa es, no obstante, consistente con un crecimiento -en algunas ramas- respecto de los muy reducidos niveles que se verificaban hacia fines de los ochenta o principios de los noventa. Se supone, sin embargo, que durante algunos años se tendrá particular cuidado en evitar "recalentamientos de la economía" para tratar de consolidar el nuevo marco de estabilidad alcanzado.

De la misma forma, seguramente, jugará la específica estrategia antiinflacionaria basada en el mantenimiento del tipo de cambio. Ello demorará las decisiones de inversión en muchas actividades -en especial, las destinadas fundamentalmente a la exportación. Simétricamente, acelerará el proceso de desplazamiento de cierta oferta nacional por producción extranjera. Consecuentemente, la intensidad del proceso de crecimiento será menor que el posible con un tipo de cambio real más elevado.

Otra restricción a la velocidad de crecimiento de la economía podría venir dada por los requerimientos de repago de la deuda externa. Estos seguirían constituyendo, eventualmente, una restricción durante la etapa de reestructuración, cuando los efectos de la misma no se hagan todavía sentir sobre el nivel de exportaciones mientras que la apertura eleva el de las importaciones. Sin embargo, debería preverse -consistentemente con la premisas sobre las cuales se basa el ejercicio- que si se verifica el mantenimiento de las nuevas reglas de juego, y se comienzan a observar algunos de sus logros, habrá mayor facilidad para lograr flujos de capitales que reduzcan la restricción externa. Por lo tanto, aun cuando no inexistente, se considera que este factor no ejercería una influencia significativa.

Si bien el comentario puede parecer reiterativo, debe quedar claro -en relación con este último tema- que no se está concluyendo que el nuevo programa tendrá necesariamente un efecto benéfico sobre las cuentas externas. Sin embargo, reiterando una conocida frase, la predicción sobre esta variable y, en definitiva, sobre la suerte del esquema neoliberal, "es otro cantar".

¹¹ No es este el lugar para abordar dicha temática, pero lo recién manifestado sobre la actitud de algunos agentes no significa asignarles un comportamiento "irracional". La misma resulta, generalmente, de una evaluación económica que ellos hacen a partir de la información disponible y de sus expectativas.

Pasando ahora de lleno al objetivo de este apartado tal como se lo expuso más arriba, el primer tema es el referente al comportamiento agregado de la industria. En el marco de la reestructuración pueden identificarse dos procesos simultáneos: por un lado, la aparición o consolidación de sectores que lograrán aprovechar las ventajas comparativas del país en el nuevo marco regulatorio; el nivel de actividad de esas ramas crecerá a tasas aceleradas. Por otro lado, y tal como aconteció en otras economías que atravesaron procesos similares a los que previsiblemente recorrerá la Argentina (véase, por ejemplo, García, 1991), desaparecerán o se achicarán fuertemente aquellas ramas cuyos niveles de productividad están bien por debajo de los internacionales. Un punto relevante aquí es la diferente evolución temporal que tendrían ambos procesos. Mientras que el efecto de la apertura tiende a desplazar relativamente rápido a los productos de aquellos sectores domésticos de baja productividad, el incremento de la oferta de las ramas eficientes deberá esperar la maduración de las inversiones que deben realizarse.

Por lo tanto, a lo largo del proceso de reestructuración, la tasa de crecimiento *promedio* del sector industrial seguramente alcanzará un valor positivo -especialmente debido a los bajos niveles iniciales- pero reducido, porque será el resultado neto de ambos procesos. Además, el ritmo iría aumentando en el tiempo ya que, durante las primeras fases de la reestructuración -y luego de algún proceso de recuperación que se verificaría como respuesta a los resultados positivos de las medidas antiinflacionarias- primará el impacto negativo de la apertura.

Parece previsible que, en lo que hace a la estructura según *rama* de actividad, continúen las mismas tendencias observadas en los años recientes y analizadas anteriormente. Esto significa la consolidación de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales. El complejo metalmeccánico no experimentaría alteraciones significativas: seguirían creciendo algunas producciones siderúrgicas, en la automotriz prevalecería el patrón observado recientemente, que es el de la integración creciente con otras plantas que las firmas multinacionales tienen en otros países.

Entre las ramas que venían proveyendo al mercado interno, y que se achicarían como consecuencia de que la apertura comercial las colocará en una posición competitiva difícil con la oferta extranjera, cabe mencionar a confecciones, algunas fibras y/o hilados textiles, bienes de capital y productos electrónicos. La concreción de la iniciativa del Mercosur no alterará significativamente, según parece, estos probables resultados. Quizá facilite la expansión de algunas actividades metalmeccánicas basadas en el uso de mano de obra calificada.

Un aspecto que probablemente caracterice a la nueva etapa de acumulación será el aumento de la participación de los insumos extranjeros. Se reducirá, por lo tanto, la complejidad de las relaciones industriales y el nivel de producción total por

peso de demanda final. Este proceso también vino operando durante los últimos años en varias ramas metalmeccánicas -el caso de la automotriz es el paradigmático pero no el único¹²-, textiles y de confección.

La concentración de la producción industrial es otro de los resultados previsibles que acompañan al nuevo modelo: en varias ramas, sólo las empresas más eficientes podrán competir en una economía más abierta. Tal como ya se empezó a observar, a los establecimientos medianos y pequeños les es crecientemente difícil sobrevivir con las nuevas reglas del juego.

Las inversiones que requiere la reconversión industrial incorporarán nueva tecnología. Tal como aconteció en la Argentina durante los últimos años -donde se comenzó a introducir equipamiento moderno, según lo visto anteriormente- uno de los resultados de tal proceso es una menor elasticidad empleo-producto. Esta intensificación de la introducción de nueva tecnología está ampliamente fundada en la experiencia de los países avanzados como en la de procesos de reestructuración habidos en economía en desarrollo; la "revolución informática" influyó prácticamente todas las actividades (incluso las no manufactureras). No parece posible considerar un escenario de reconversión basado en la apertura comercial sin una intensificación del uso de esta tecnología. Es de prever que este fenómeno no sólo produzca ese impacto sobre la demanda unitaria de trabajo, sino que también afecte su estructura.

El aumento de la relación capital/producto que derivará del proceso de inversión, no necesariamente busca reducir el uso del insumo trabajo, sino que resulta de la escasa capacidad de seleccionar técnicas que se tiene luego de decidida la gama de bienes a producir. Por otra parte, la competencia con productos extranjeros requiere ciertos estándares de calidad que, en muchos casos, sólo pueden ser provistos por procesos productivos que emplean determinado equipamiento.

Es por este tipo de razones que la mayor flexibilidad que la nueva legislación laboral generará a través de las modalidades de contratación "atípicas", no afectará el nivel de empleo vía una reducción de los precios relativos del factor. Su impacto estaría dado por la reducción de la incertidumbre que rodea una decisión de inversión. Sin embargo, si resultan válidas las predicciones acerca de los cambios en la estructura sectorial de la industria, la mayoría de los nuevos emprendimientos corresponderían a actividades poco demandantes de trabajo. Consecuentemente, el efecto incentivador de la legislación no parece importante. Este resultado es, por otra parte, el logrado en países europeos que han modificado la regulación laboral.

Es de esperar que también continúe introduciéndose cambio técnico "no

¹² La firma IBM redujo la producción (y exportación) de impresoras -de alto contenido de partes y piezas nacionales- e incrementó la de cintas, actividad que constituye prácticamente una armadura.

incorporado", asociado o no a la instalación de maquinarias. La relativamente débil posición negociadora de los sindicatos constituye un incentivo adicional -aun cuando no definitorio- para promoverlas. Esta tendencia también implicará una menor respuesta del empleo ante cambios en la producción.

En cuanto al tema de los cambios, no ya en la organización interna de las plantas sino en la estructura de relaciones interindustriales, parecería que durante el período bajo análisis se reduciría la complejidad de las mismas. Por un lado, y como ya se señaló en un párrafo anterior, ella se debilitaría al aumentar el uso de insumos extranjeros que provocaría la apertura. Se podría llegar incluso a romper cadenas de subcontratación que han venido funcionando por varios años. Por otro lado, la posibilidad que brinda la nueva legislación laboral de realizar contrataciones de trabajo a través de modalidades "atípicas" reducirá el costo del ajuste interno que provocan las fluctuaciones en la demanda, disminuyendo los incentivos para externalizar el mismo a través de la adquisición de insumos. La reducción de la intensidad de las compra-ventas de ciertos bienes intermedios en el interior de la industria produciría una disminución de la demanda de trabajo por unidad de producción (y no sólo por unidad de demanda final, como se vio anteriormente) debido a que ella es superior en las firmas subcontratistas, que son pequeñas y medianas.

76

Resumiendo nuestras predicciones anteriores: la producción industrial mostrará durante el proceso de reconversión una performance agregada modesta, como consecuencia de la desaparición o el achicamiento de algunas ramas y sectores, así como la expansión de otros. Habrá un crecimiento más dinámico de las ramas cuyas tecnologías son "de proceso", basadas en la explotación de recursos naturales. Además se verificaría una disminución del valor agregado unitario generado domésticamente, así como una disminución de los requerimientos de trabajo por unidad de valor agregado, resultado esto último de la incorporación de tecnología.

3. El efecto sobre el empleo y las remuneraciones en la industria

La conclusión del apartado anterior es que la demanda de trabajo industrial mostrará una evolución insatisfactoria, no siendo aventurado suponer que hasta que concluya la etapa de reestructuración, se pueda observar un estancamiento o pequeña reducción en su nivel absoluto. Esto obedecería al comportamiento conjunto de los factores discutidos a lo largo del apartado anterior. Ellos generan tres efectos: (i) un escaso dinamismo del nivel de actividad asociado con el proceso de reestructuración; (ii) una reducción de la demanda por unidad de producción en la mayoría de los sectores, especialmente en los más dinámicos; este resultado deriva

del aumento de la productividad, de la reducción del coeficiente de valor agregado y, en menor medida, de un posible debilitamiento de las relaciones de subcontratación; (iii) una reducción de la elasticidad empleo-producto *promedio*, como consecuencia del cambio en la estructura sectorial que deriva del incremento de la participación de las ramas con menos requerimientos unitarios del factor.

De alguna forma, ciertas manifestaciones de los dos últimos efectos también habrían estado presentes durante la etapa de sustitución de importaciones, aun cuando cabe prever que su efecto será bastante más significativo en los años por venir.

También es de prever que se mantengan las tendencias evidenciadas a lo largo de estos últimos años en los que respecta a la composición de la mano de obra. La preeminencia de los ramas "de procesos" y las características de la tecnología que se adoptaría disminuirían los requerimientos de personal calificado, continuando con la polarización ya señalada: aumentará en forma más que proporcional la demanda, por un lado, de trabajadores de baja calificación y, por el otro, de personal técnico.

Como ha venido aconteciendo recientemente, se verificará probablemente un incremento de los requerimientos educacionales que se exijan para cubrir las vacantes. Específicamente, se continuaría elevando el límite mínimo de años de educación formal para poder acceder a esos puestos escasamente calificados, que son los que se abrirán en mayor proporción.

77

Tales previsiones sobre la estructura del empleo no implican suponer que, del lado de la oferta de calificaciones, no existirían problemas. Si bien se apreció que la industria no sería un gran demandante de mano de obra de alta calificación, seguramente la reconversión requerirá contar con personas que desempeñen tareas altamente complejas. En muchos casos, el sistema de capacitación formal no puede brindar hoy el entrenamiento que el desempeño de estas ocupaciones requiere.

En relación con los salarios, es previsible que -dadas las condiciones arriba descritas- éstos vayan creciendo al ritmo que lo haga la productividad, o aun por debajo de ella. Esta consideración no se basa exclusivamente en la reciente decisión de las autoridades de promover los acuerdos que ligan los aumentos salariales con los de la productividad. Se considera que tal estrategia no podría sostenerse, por ejemplo, en el marco de un mercado de trabajo más tenso, ya que los empresarios generarían mecanismos, como ya aconteció en el pasado, para eludir al menos parcialmente los límites impuestos. Aquella previsión, en cambio, parte de suponer el ya mencionado comportamiento de la demanda agregada de trabajo. Debe suponerse que, bajo esas condiciones, de no mediar cambios significativos en el entorno político, el poder de contratación de los sindicatos permanecerá similar al

actual. Por lo tanto, y si bien no es correcto discutir lo que acontecerá con los salarios manufactureros a partir exclusivamente de prever las condiciones de la demanda laboral del sector (véase sección siguiente), parece improbable que haya una presión autónoma en el marco de la industria por incrementos salariales importantes. En este contexto es dable suponer que las firmas decidan, en términos generales, mantener la relación salarios/productividad.

Esta podría, incluso, caer levemente durante algunos períodos en los que puede haber reducciones en la rentabilidad. Tal situación puede verificarse, por ejemplo, si se incrementan los impuestos y éstos no pueden ser plenamente trasladados al precio de los bienes que producen las firmas.

La consideración anterior se refiere a la relación entre evolución de las remuneraciones y la productividad *en cada firma o establecimiento*. Esto implica que la estructura intersectorial de aquéllas seguirá la evolución de la de ésta, profundizando la relativamente alta heterogeneidad que los salarios ya presentaban a principios de los noventa. En efecto, si el período de ajuste tuviera como una de sus características más distintivas la diversidad de destinos que mostrarían los diferentes sectores y tipos de firmas, también cabría suponer que esa variedad podría reflejarse en el comportamiento de las remuneraciones.

78

IV. Empleo, ingresos y bienestar durante la reestructuración

En el apartado anterior se consideró que, aun cuando se pronostique un crecimiento sostenido en su producción, la industria continuará absorbiendo escaso volumen del empleo.

En cuanto a la demanda de trabajo del resto de las ramas, la dinámica que mostrarían durante la fase de reconversión aparentemente no resultaría muy distinta. La construcción seguramente se estabilizará en un nivel de actividad más elevado que el registrado en los últimos años, como consecuencia de la estructuración de un mercado de capitales. Sin embargo, no parece razonable extrapolar al mediano plazo las elevadas tasas de crecimiento observadas durante 1991 y 1992.

El sector público, por su parte, dejará de cumplir el papel de mecanismo contracíclico que algunos de sus componentes parecen haber jugado durante algunos de los últimos 20 años. Si bien no parece razonable pronosticar una estrepitosa disminución del empleo público -como a veces puede deducirse de

algunos discursos oficiales-, éste posiblemente disminuya levemente en términos absolutos como producto de caídas en algunas áreas (ferrocarriles, algunas dependencias de la administración central) y un mantenimiento o leve crecimiento de otras.

Nada demasiado significativo resulta dable esperar en el resto de las ramas; incluso el avance técnico asociado a la microelectrónica puede tener en el futuro un impacto importante en las actividades terciarias, como de hecho ya ha comenzado a verificarse.

Consecuentemente, salvo en la construcción, no es dable esperar una reversión de la tendencia, que viene observándose en el país, de crecimiento lento en el empleo. Tal pronóstico implica que el mercado de trabajo continuará registrando muchos de los rasgos que lo han caracterizado más recientemente, tales como un elevado nivel de subocupación -que no necesariamente se traducirá en altas tasas de desocupación abierta-, bajos salarios y una marcada desigualdad en su distribución. Este último aspecto posiblemente se agudice durante la fase de reestructuración, ya que los argumentos señalados para el caso de la industria posiblemente se verificarán en varias actividades de servicios.

79

V. Implicaciones

Las dos últimas secciones no están destinadas meramente a presentar opiniones sobre el probable devenir de algunos aspectos de la economía argentina. Su objetivo es aportar al debate sobre las estrategias de crecimiento haciendo referencia a un aspecto particular, como es el del mercado de trabajo. Específicamente, se buscó enfatizar que el sendero por el cual ha comenzado a recorrer la economía tiene implicaciones negativas sobre el nivel de bienestar de la población, en el sentido de que no se puede esperar que mejore la difícil situación actual.

Esta proposición no implica negar la necesidad de realizar cambios profundos en el patrón de crecimiento. Claramente el "no hacer nada" tendrá más costos que aquéllos que puedan emerger de la estrategia emprendida en el país. Tampoco se desconoce el hecho de que cualquier intento de reestructuración seguramente perjudicará el bienestar de algunos grupos. De la misma manera, aquella opinión no es inconsistente con el atribuir razonabilidad a algunas de las medidas tomadas o que se está intentando tomar. Sin embargo, se considera que es posible manejar los instrumentos de política económica y social de forma tal que el proceso de reestructuración transite un recorrido más equilibrado en término de los efectos que deben soportar los diferentes grupos sociales. Esto aparece como particularmente

importante en el caso argentino, ya que muchos de sus habitantes han experimentado, durante ya largos años, difíciles condiciones de vida; por lo tanto, no es razonable seguir cargando sobre ellos una parte significativa de los costos del ajuste.

Resulta legítimo el argumento usualmente esgrimido según el cual una sociedad puede decidir soportar "tiempos duros" para reconstruir el aparato productivo sobre bases más sólidas, lo cual facilitaría luego un aumento sostenido del bienestar. Sin embargo, tal planteo está unido -aun en el marco de una democracia- a la idea de que no existe ese margen de maniobra que creemos que existe.

En este punto, es posible individualizar en los proyectos de reconversión que se han dado en algunos países y, en particular, en Argentina, dos aspectos, interrelacionados, que llevarían a elevar los costos del ajuste. El primero se refiere a la *dinámica* del proceso. La lógica de esos intentos de reestructuración en democracia parece ser la de montarse sobre situaciones económicas extremadamente críticas -hiperinflaciones, por ejemplo-, que brindan un marco político permeable a la necesidad de "imponer orden" en la economía; esta coyuntura se ve reforzada por una disminuida capacidad de respuesta de los sindicatos. Si bien se hace necesario tomar acciones drásticas en tales circunstancias, parecería que esas "mejores" condiciones políticas son vistas como la oportunidad de acelerar la introducción de cambios profundos. La aplicación apresurada de algunas medidas, como la apertura de la economía o la eliminación de algunos subsidios, tiene un rápido impacto negativo sobre el empleo, ya que el efecto de las inversiones que se generarán como respuesta a las nuevas reglas de juego tomará un tiempo en aparecer. Más importante, quizás: esa preocupación por imprimir un ritmo acelerado a la modificación de regulaciones puede dificultar la capacidad de adaptación de algunos oferentes de transables, que podrían llegar a adecuar su nivel de eficiencia si tuviesen algo de tiempo. En resumen, se privilegia el no perder la ocasión que estaría brindando una "adecuada" coyuntura política y de relación de fuerzas por sobre la conveniencia de lograr un transición más ordenada y menos costosa.

El segundo aspecto hace directamente al *tipo de medidas* tomadas, aun a aquéllas que no definen las líneas generales trazadas pero que hacen a la implementación de las mismas. Si se ponderase, en mayor medida que lo que aparece implícitamente en la estrategia analizada, el objetivo de reducir los costos del ajuste, resultaría conveniente hacer jugar al Estado un papel más decisivo, incluso dentro de una estrategia que tienda a reducir su papel en términos globales. Se está haciendo referencia, en primer lugar, a la intervención en aquellas áreas donde la teoría económica siempre reconoció la conveniencia de tal participación: cuando existen economías o deseconomías externas, como el apoyar el desarrollo de la infraestructura tecnológica, o donde el mecanismo del mercado no funciona eficientemente (salud, educación). En segundo lugar, a la posibilidad de implementar algunos instrumentos explícitos de política industrial tendientes a facilitar -como se señaló

en un párrafo anterior- la adaptación al nuevo marco regulatorio de unidades actualmente productoras de ciertos bienes transables.

No se debe entender que este último punto sugiere continuar con prácticas que han tenido un efecto no deseado en el pasado, como el mantenimiento de firmas que sólo producían gracias a la absorción de ingresos de otros sectores (vía subsidios). La idea es efectuar apoyos, no generalizables, a actividades que potencialmente pueden ser productivas, pero que no tienen capacidad para soportar los efectos de una abrupta apertura comercial.

No se pretende brindar aquí un catálogo de medidas de política industrial, simplemente se considera posible una mayor intervención del Estado en el marco de un proceso tendiente a llegar a una economía más abierta. Tal estrategia, seguramente minimizará los costos del ajuste.

Se hace necesario enfatizar la palabra *minimizar*, ya que no todos podrán eliminarse. Cuando se reconoce esta situación surge la necesidad de incluir en el programa ciertas medidas que tiendan a compensar los costos que no puedan evitarse, lo cual constituye, entonces, el argumento para mejorar algunos aspectos de la política social. No se entra aquí a proponer los contenidos que ésta debería tener en períodos de ajuste estructural, solamente se desea efectuar dos comentarios.

El primero, en realidad, explicita un aspecto recién abordado, ya que se refiere al tema de la relación entre la política social y las medidas tomadas para inducir los cambios estructurales: no parece conveniente asociar mecánicamente a los primeros con la equidad y a los segundos con la eficiencia. Dicho de otro modo, en el diseño mismo de las medidas "económicas" (y en la oportunidad de su aplicación) se debe tener presente desde el inicio la minimización de los costos.

El segundo aspecto se refiere a una de las características del diseño de las medidas sociales. Hay que considerar que, si bien algunos cambios en sus rasgos tradicionales resultan necesarios -con el fin de hacerlas más eficientes y equitativas- estas modificaciones deben llevarse a cabo con sumo cuidado para no perjudicar a algunos grupos. Concretamente, la mayor focalización parece ser un objetivo a buscar. Sin embargo, avanzar con demasiada profundidad en esa línea puede, entre otras cosas: (i) ocasionar costos importantes para algunos sectores si, por ejemplo, se deja de proveer ciertos servicios a la clase media baja, cuyos miembros pueden ser afectados por la reestructuración, o (ii) perjudicar a la misma población objetivo de la política social cuando se evalúa incorrectamente el impacto de diversas acciones y/o no se toma en cuenta el "*timing*" de la eliminación de unas y la introducción de otras.

Bibliografía

ALTIMIR, O. (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, n° 127, Santiago de Chile.

AZPIAZU, D., BASUALDO, E. Y NOCHTEFF, H. (1988), *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el proceso de trabajo y el empleo*, Documento de Trabajo n° 16, OIT-Ministerio de Trabajo, Buenos Aires.

BECCARIA, L. (1989), "Industrialización, mercado de trabajo y distribución del ingreso", CEPAL, Buenos Aires, trabajo mimeografiado.

BECCARIA, L. (1991), "Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta", en *Desarrollo Económico*, n°123.

82 CANITROT, A. (1975), "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en *Desarrollo Económico*, n° 59.

GARCIA, N. (1991), "Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, n° 2.

KATZ, J. (1991), "Reflexiones en torno al modelo de largo plazo de la Argentina contemporánea", presentado al Seminario Las ventajas comparativas de la Nación, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, trabajo mimeografiado.

KOSACOFF, B., TODESCA, J. Y VISPO, A. (1991), "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", CEPAL, Buenos Aires, trabajo mimeografiado.

LLACH, J. (1978), "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades". 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, n° 68.

MARSHALL, A. (1978), *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso Argentino*, PISPAL, Santiago de Chile.

SANCHEZ, C., PALMIERI, H. Y FERRERO, F. (1976), "Desarrollo urbano y sector informal en Córdoba", OIT, Ginebra, trabajo mimeografiado.

Resumen

La consolidación de los sustanciales cambios que han comenzado a producirse en las reglas de juego que sirven de marco al proceso de acumulación de capital en la Argentina originarán (y ya hay indicios al respecto) un proceso de reestructuración económica. El artículo explora, precisamente, los probables efectos que esas eventuales alteraciones tendrán sobre el mercado de trabajo y, consecuentemente, sobre los niveles y distribución del bienestar.

El artículo enfatiza la conveniencia de evaluar esos impactos a la luz de la realidad social existente al momento de iniciarse la experiencia de reestructuración. Para ello, las primeras secciones reseñan -tanto en términos de la situación económica general, como de la del mercado de trabajo en

escenario que caracterizaba el comienzo del decenio de los noventa.

Pivoteando sobre los impactos que se deriven de los cambios previsibles en la estructura de la industria manufacturera, el artículo sugiere que debería esperarse una agudización o al menos un mantenimiento de la insatisfactoria situación inicial, tanto en términos de niveles de ingreso medio como de su distribución. Se plantea entonces, que aun cuando se intente alcanzar ciertos objetivos básicos -como la apertura de la economía o una menor intervención estatal-, es posible proceder con un esquema que trate de minimizar los efectos negativos sobre el empleo y los ingresos.

Dado que no obstante ello subsistirían efectos negativos, también parece necesario introducir medidas de política social compensadoras.