

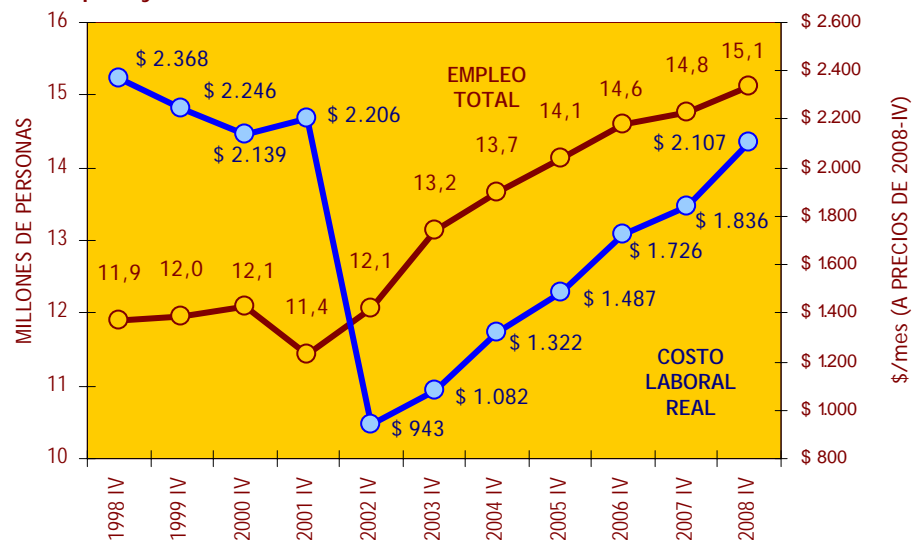
El trabajo informal está en aumento y es necesario reformular las políticas de empleo

Con el agotamiento de la licuación de salarios se desaceleró la generación de empleo en Argentina, un fenómeno que -aunque coincidente- ha sido independiente de la crisis económica mundial. Las perspectivas del mercado laboral para 2009 exhiben una clara tendencia al deterioro en la calidad de los empleos, por lo que el empleo informal podría llegar al 40% a fin de año. En este contexto, aumenta la pertinencia de propuestas para mejorar el ambiente de negocios, incentivar el registro de las pequeñas empresas y fortalecer los programas sociales para eliminar la pobreza.

Las tendencias de largo plazo en la evolución del empleo pueden ser de gran ayuda para comprender los aspectos clave de la situación actual y formular las políticas necesarias. En el Gráfico 1 se presentan algunos datos interesantes para entender la dinámica del mercado laboral: el empleo total (asalariados, cuentapropistas, empleadores, trabajadores sin salario y Plan Jefes) medido en el cuarto trimestre de cada año desde 1998 hasta 2008 y una estimación del costo laboral total (salario más cargas sociales, corregido por el Índice de Precios Mayoristas).

Gráfico 1:

Empleo y costo laboral real



Fuente: elaboración propia en base a MECON e INDEC.

Las tendencias que se presentan en el gráfico tienen lugar en un contexto en el que el Producto Interno Bruto (PIB) cayó un 18,4% entre 1998 y 2002, para luego recuperarse a tasas en el orden del 8% anual. Cabe destacar que el empleo total se mantuvo prácticamente en el mismo nivel entre 1998 y 2002. Esta estabilidad resulta llamativa, dado que el nivel de actividad económica experimentaba una profunda recesión en el mismo periodo.

A partir de 2002, la generación de empleo se aceleró por la fuerte expansión de la actividad económica, pero también por la abrupta y profunda *licuación* de costos laborales (salario bruto más contribuciones a la seguridad social) que se experimentó en el periodo. El costo laboral promedio -considerando trabajadores registrados y no registrados- medido a precios del último trimestre del 2008 alcanzaba, antes de la devaluación, unos \$2.240 mensuales. En 2002, el costo laboral cayó a \$943, lo que implica una *licuación* del 58%. Este *abaratamiento* del precio de la mano de obra debido al cambio en los precios relativos es fundamental a la hora de explicar el notable crecimiento del empleo.

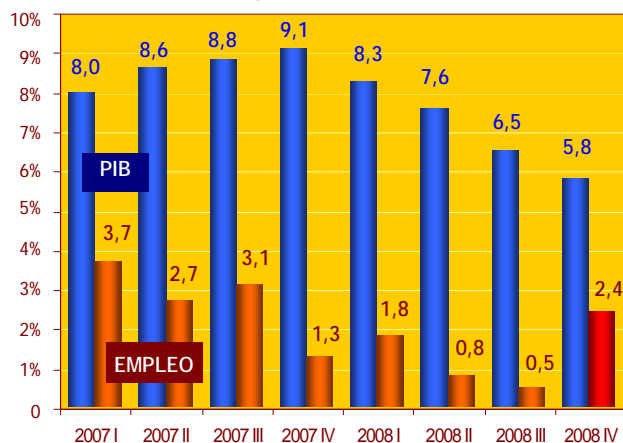
EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Como era previsible, el deterioro del poder de compra de los salarios no pudo sostenerse por mucho tiempo. Y en la medida que el salario real se recupera –o lo que es lo mismo, la *licuación* se esfuma– el crecimiento del empleo se debilita. Hacia finales de 2008, cuando el costo laboral real todavía no alcanzaba a recuperar el nivel previo a la devaluación, había claros indicios de desaceleración en el crecimiento del empleo.

En efecto, la tasa de crecimiento del empleo comenzó a ser decreciente a partir del cuarto trimestre de 2007, alcanzando valores cercanos a cero en el tercer trimestre de 2008 (Gráfico 2). Pero en el cuarto trimestre –cuando se acumulaban evidencias sobre la reversión del ciclo económico– el INDEC informó sorpresivamente que el empleo había quebrado su tendencia a la desaceleración, registrando un incremento anual que duplicaba a los valores observados en los primeros trimestres del año. Más allá de los problemas de confiabilidad que presenta esta información, existe evidencia suficiente como para suponer que el empleo se encuentra estancado desde finales de 2008.

Gráfico 2:

Evolución del PIB y el empleo total



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

La desaceleración en la creación de empleos coincidió temporalmente con la crisis internacional. Sin embargo, las tendencias que se muestran en el Gráfico 1 sugieren que el fenómeno se explica más por factores internos (la evolución de los costos laborales) que externos (los cambios en el contexto internacional). Los problemas laborales actuales no son una consecuencia directa de la crisis mundial, sino que comenzaron a observarse hacia mediados de 2007 por el agotamiento de la *licuación* de costos laborales que había producido la devaluación de 2002.

La dinámica del empleo en la fase contractiva del ciclo: las lecciones de la última crisis

Existe una gran preocupación por la destrucción de empleos que podría traer aparejada la caída de la actividad económica durante 2009. No obstante, la experiencia de

crisis anteriores –como la que se desencadenó a partir de 1998– demuestra que los procesos que tienen lugar en el mercado laboral cuando la economía se contrae son lo suficientemente complejos como para asociar de manera directa a una caída en el nivel de actividad con una caída en el nivel de empleo.

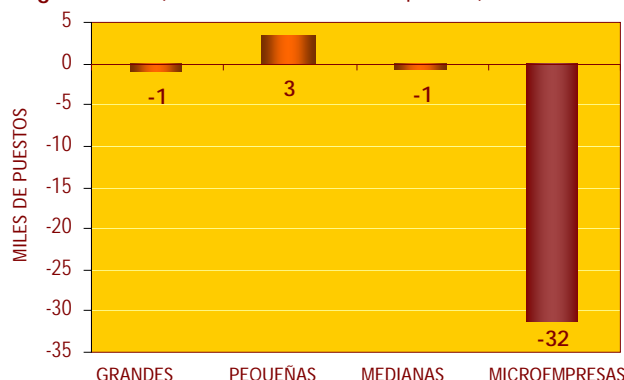
Entre mayo de 1998 y el mismo mes de 2001 la economía se contrajo un 5,4%. En el mismo período el empleo total se incrementó en 210.000 nuevos trabajadores, pero el desempleo aumentó del 13,2% al 16,4%. Este resultado se debió a que la fuerza laboral (la población económicamente activa) se incrementó en 797.000 personas, mientras que el empleo sólo lo hizo en 210.000. Las 587.000 personas que no encontraron empleo fueron las que abultaron las cifras de desempleo.

Otro de los fenómenos observados durante la crisis de 1998-2001 –y que podría estar comenzando a replicarse en la actualidad– es un intenso proceso de destrucción y creación de empleos formales, aunque con un impacto neto relativamente modesto. Según datos del Ministerio de Trabajo, entre el 2º trimestre de 1998 y el mismo período de 2001 se destruyeron 1,26 millones de puestos de trabajo registrados en el sector privado y se crearon 1,23 millones de nuevos puestos.

Esta pérdida neta de 30.000 puestos representa una variación menor al 1% del empleo asalariado privado registrado, aunque resulta relevante señalar que la contracción más intensa se dio entre las microempresas. En efecto, estos 30.000 puestos son el resultado de una pérdida de 32.000 puestos en las microempresas, en parte compensada por un pequeño incremento del empleo formal entre las empresas medianas¹ (Gráfico 3).

Gráfico 3:

Variación neta de puestos asalariados privados registrados (1998 - 2001, en miles de puestos)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo.

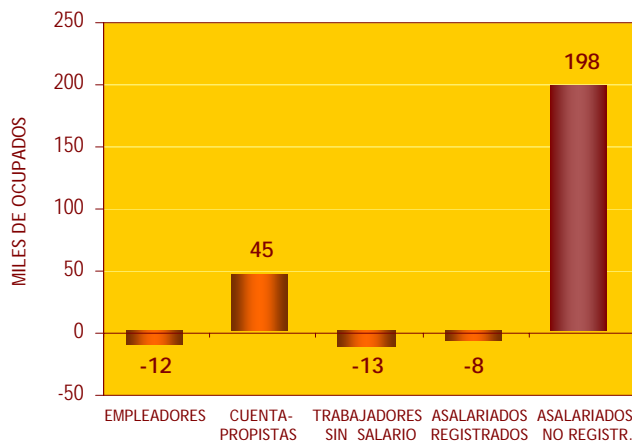
¹ Los criterios utilizados por el Ministerio de Trabajo difieren según las ramas de la actividad económica pero, a grandes rasgos, las microempresas involucran a firmas con no más de 5 trabajadores, las pequeñas a las que no superan los 25 y las medianas a las que no tienen más de 96 trabajadores.

Un último fenómeno que merece ser destacado es el aumento neto del empleo asalariado no registrado en el contexto de la crisis. De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la época, el mayor crecimiento neto de empleos correspondió al segmento de asalariados privados no registrados, con un incremento de 198.000 puestos laborales. El empleo también creció entre los cuentapropistas, aunque en una cantidad mucho menor (45.000 puestos), mientras que otras categorías de no asalariados y los asalariados registrados exhibieron caídas (Gráfico 4).

Gráfico 4:

Variación de los diferentes tipos de empleo

(1998 - 2001, en miles de puestos)



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Nota: La caída de 8.000 asalariados registrados no coincide con el decrecimiento de 30.000 puestos del Gráfico 2 por dos motivos: (1) en un caso son ocupados y en el otro puestos de trabajo; (2) las bases de datos son diferentes, en un caso es la EPH, que es un encuesta y en el otro las declaraciones juradas de empleadores ante la AFIP, que no es una encuesta sino una base administrativa.

En definitiva, estas evidencias sugieren que los procesos de ajuste en el mercado laboral son complejos y que no parece existir una relación lineal entre las crisis económicas y el nivel de empleo. Si bien los procesos de destrucción y creación de empleo operan permanentemente en el mercado de trabajo y en tiempos de crisis posiblemente se intensifiquen, en términos de cambios netos las pérdidas suelen ser relativamente marginales. Los impactos más importantes se dan en la calidad del empleo (aumento del empleo informal) y necesariamente estos fenómenos deben tenerse en cuenta a la hora de trazar perspectivas a futuro.

Los primeros signos de deterioro aparecen en 2008

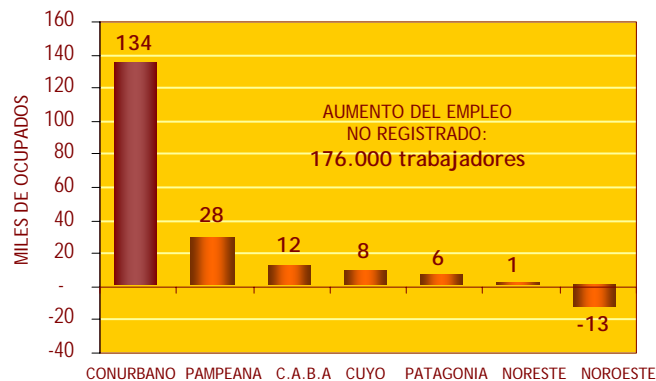
A la luz de estas evidencias, resultan particularmente llamativos algunos indicios sobre el resurgimiento de la informalidad que se observaron en el último trimestre de 2008, en el que la tasa de empleo no registrado aumentó por primera vez después de cuatro años de constante caída (Gráfico 6).

A partir del cuarto trimestre de 2004 -cuando su incidencia estaba en el orden del 48,9%- el empleo no registrado exhibió una clara tendencia a la baja, hasta alcanzar un valor de 36,3% en el tercer trimestre de 2008. No obstante, en el último trimestre del año se produjo un salto que llevó a la incidencia del empleo no registrado a un valor del 37,8%. Esto significa que entre el tercer y el cuarto trimestre de 2008 la cantidad de asalariados no registrados en los grandes aglomerados urbanos (el ámbito de medición de la EPH) aumentó en 176.000 trabajadores, de acuerdo con la distribución geográfica que se presenta en el Gráfico 5.

Gráfico 5:

Variación del empleo no registrado

(2008-III - 2008-IV, en miles de ocupados)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

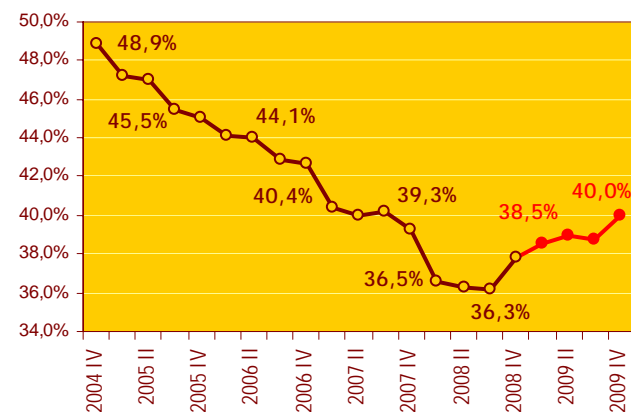
Las proyecciones para 2009

Aunque se trata de una evaluación prematura, los datos resultan consistentes con una dinámica similar a la que se experimentara en la fase 1998-2001. En principio, el empleo no habría caído en términos netos, pero no caben dudas de que su calidad se ha estado deteriorando de manera intensa. Esto fenómeno se mantendría durante 2009 y en un escenario moderadamente optimista el empleo no registrado llegaría al 40% a fines de año (Gráfico 6)

Gráfico 6:

Evolución del empleo no registrado

(Empleo no registrado como % del empleo asalariado total)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Este nivel proyectado de empleo no registrado es el que se observaba en el 1º trimestre del 2007, momento en que comenzaron las distorsiones en el INDEC. La idea básica es que si el empleo se mantiene creciendo y el empleo registrado cae poco, el factor que va a permitir mantener los niveles de empleo es el trabajo informal. Manteniendo el nivel de empleo y suponiendo una caída mayor del empleo formal (del 4 ó 5%), el empleo no registrado prepararía hasta un 42%, nivel que retrotraería la situación de informalidad a la correspondiente a 2006.

Para que el empleo siga creciendo -al menos, como para evitar que la tasa de desempleo aumente- y se reduzca la informalidad, es necesario que crezca el empleo formal. Pero esto no puede ocurrir en un escenario donde es cada vez más costoso, difícil y riesgoso contratar a un trabajador *en blanco*. Aquí es cuando cobran importancia los datos del Gráfico 1: agotada la *licuación* de costos laborales que produjo la devaluación y sin incrementos significativos en la actividad económica, es muy difícil que crezca el empleo formal neto. Sin aumentos en el empleo formal, para que el desempleo se mantenga en un dígito el crecimiento de la informalidad tendrá que ser intenso. Esta es la idea subyacente en la proyección del Gráfico 6.

Políticas de empleo frente a la crisis

Los procesos de creación y destrucción de empleos son dinámicos y complejos y es muy baja la eficacia social de estrategias basadas en limitar o directamente prohibir los despidos. Más que una solución, este tipo de medidas –al dificultar la capacidad de reconversión y adaptación de las empresas– generalmente terminan potenciando las pérdidas netas de empleo y agravando la crisis económica.

Naturalmente, esto no implica que se deban aceptar con resignación los costos sociales asociados a la reversión del ciclo. Una vía alternativa a dilapidar esfuerzos buscando evitar lo inevitable consistiría en activar mecanismos que brinden protección tanto a trabajadores registrados como no registrados durante el período de desempleo y procurar por todos los medios que éste sea lo más corto posible.

Argentina cuenta con mecanismos de protección ante la contingencia de pérdida del empleo, pero que necesitan ser fortalecidos y reformulados. El seguro de desempleo brinda una asistencia monetaria a los trabajadores formales que pierden su empleo. El problema es que tiene una cobertura muy limitada, con prestaciones que van de \$250 a \$400 durante un máximo de 12 meses, en función de la antigüedad en el último empleo. Considerando que el salario promedio formal de la economía es de aproximadamente \$2.800, es evidente que se trata de una protección muy magra y prácticamente irrelevante.

Por su parte, para los trabajadores informales todavía se encuentra vigente el Plan Jefes, que transfiere cerca de un millón de prestaciones a beneficiarios que ingresaron como tales durante la crisis de 2002. Pero, como ocurre con el seguro de desempleo, la prestación actual se mantiene en el mismo monto de aquella época (\$150), habiendo quedado ampliamente *licuada* por los efectos de la inflación.

En línea con la idea de proteger al trabajador mientras dure el período de desempleo es necesario, por un lado, reforzar el monto del seguro para que sea más consistente con un reemplazo parcial pero razonable del salario que el trabajador tenía en actividad. Por otra parte, es necesario transformar al Plan Jefes y otros programas asistenciales bajo el esquema de un programa único de transferencias condicionadas de ingresos, con la lógica de que el Estado transfiera a cada familia el monto necesario para salir de la pobreza, una variable que depende de los ingresos del hogar y de la estructura familiar (cantidad, edad y sexo de los miembros).

Como hemos señalado en el informe Empleo y Desarrollo Social Nro. 18, el costo fiscal de una iniciativa de este tipo sería similar a lo que se gasta actualmente con fines asistenciales. Si bien desde un punto de vista instrumental puede resultar difícil alcanzar este objetivo en el corto plazo, lo que debe quedar claro es la dirección de la reforma: terminar con la multiplicidad de programas asistenciales que hoy prevalecen en los tres niveles de gobierno, concentrar todos los recursos en un único pro-

grama de transferencias condicionadas eficientemente gestionado a nivel local y distribuir montos variables en función de las características de los hogares pobres. Los criterios para determinar los hogares elegibles deberían definirse en función de las realidades de cada municipio y asimismo debería establecerse un estricto control de la sociedad civil para garantizar la adecuada administración de los recursos y evitar su uso con fines políticos.

En lo que respecta a los costos laborales y de acuerdo con lo que señaláramos en números anteriores de Empleo y Desarrollo Social, Argentina está en clara desventaja frente al resto del mundo. El último informe "Doing Business 2009" del Banco Mundial -que analiza el ambiente de negocios en 181 países- ubica a nuestro país en el lugar 113° del ranking. Es más, la situación de Argentina ha empeorado en el último año, ya que en el informe correspondiente al año 2008 ocupaba el lugar 102°.

En términos de regulaciones y dificultades para el empleo, Argentina ocupa el lugar 130° en este ranking de 181 países. De acuerdo con el informe, los costos de despido en nuestro país representan 95 semanas de salario, mientras que el promedio para América Latina es de 50 semanas. El costo del despido constituye un obstáculo para la generación de empleo formal y tiene una alta incidencia entre las pequeñas empresas, que son las que por motivos tecnológicos y de organización de la producción tienen la mayor rotación laboral. Sería recomendable reemplazar el actual esquema indemnizatorio por uno basado en el ahorro para el desempleo, semejante al que funciona de manera rudimentaria en el sector de la construcción. Países como Austria, Chile y EEUU cuentan con sistemas más sofisticados, que incluyen mecanismos de subsidios cruzados para favorecer a los trabajadores de menores salarios y/o en sectores de alta rotación laboral.

A la hora de promover el empleo en la actual situación de crisis hay que tener presente que las políticas basadas en *licuar* costos laborales son de muy alto costo y de baja eficacia social y, por estos motivos, de muy difícil sustentabilidad política. Una nueva *licuación* intensificaría los conflictos laborales y las demandas por ajustes nominales del salario. Un camino alternativo consiste en no seguir dilatando reformas en la legislación laboral y tributaria que disminuyan la carga burocrática para el registro de las pequeñas empresas y reducir las regulaciones que dificultan el empleo e incrementan los costos no salariales.

En definitiva, para contribuir a la generación masiva de empleo de calidad es ineludible impulsar reformas que mejoren el clima de negocios y reduzcan el peso de la carga burocrática y los costos asociados a los impuestos, la legislación laboral y la seguridad social. Es necesario además mejorar la gestión del Estado, especialmente en lo que se refiere a los programas sociales. Se trata de una agenda ambiciosa, que exige creatividad, capacidad de gestión y un amplio consenso político.