

**EL DESEMPLEO EN  
ARGENTINA, 1992-1994**

Oswaldo H. Schenone  
Universidad de San Andrés

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS



BIBLIOTECA

Junio de 1994

El autor expresa su reconocimiento a los colegas que proveyeron datos, ideas, correcciones y sugerencias. En particular, a E. Bianchi, J. L. Bour, R. Cachanosky, J. A. Caro Figueroa, M. Cristini, E. Kawamura, A. Monza, V. Yohai y demás participantes del Seminario de Economía de UdeSA.

## El Desempleo en Argentina 1992-94

### INDICE

I.	Introducción	pág. 1
II.	La evidencia argentina desde el Plan de Convertibilidad	pág. 2
	1. La tasa de desempleo y el nivel de actividad económica	pág. 2
	2. Las tasas zonales de desempleo	pág. 6
III.	Las hipótesis que sugiere esta evidencia	pág. 7
IV.	Las regulaciones en el mercado de trabajo	pág. 9
	1. Modalidades de contratación laboral y régimen de despido	pág. 10
	2. Negociación colectiva y legislación sobre huelgas	pág. 17
	3. Estructura sindical	pág. 24
V.	Apertura comercial indecisa	pág. 26
	1. El caso de la Resolución 811/93	pág. 28
	2. Las resoluciones que determinan derechos anti-dumping	pág. 30
	3. Índice de continuidad de la política arancelaria	pág. 33

VI. Privatizaciones y Finanzas Provinciales	pág. 38
1. La expiración del seguro implícito de desempleo	pág. 39
2. Las compensaciones contradictorias con la mayor productividad del trabajo	pág. 42
VII. Resumen y Conclusiones	pág. 43
Apéndice: Trayectoria de los aranceles a las importaciones. Promedio de cada capítulo. Junio 1989-marzo 1994	pág. 45
Bibliografía	pág. 47



Universidad de  
**San Andrés**

## El Desempleo en Argentina, 1992-94.

Osvaldo H. Schenone  
Universidad de San Andrés

### I. Introducción

El desempleo en Argentina 1992-94 es de naturaleza microeconómica y no macroeconómica; es decir, no es el resultado de fluctuaciones cíclicas en el funcionamiento agregado de la economía, sino la respuesta específica del mercado laboral a los más importantes acontecimientos de la economía argentina en los últimos años.

Que el desempleo puede no ser el resultado de un mal funcionamiento agregado de la economía ha despertado el interés de estudiosos de otras economías. Escribiendo en 1993, Jorgen Elmeskov <sup>1</sup> decía: "The growing imbalance in the OECD labour market since 1970 has not been a pure cyclical phenomenon: various proxy measures of the trend rate of unemployment cannot be explained satisfactorily just by a lack of effective demand." (pág. 6).

Lawrence Summers y Olivier Blanchard <sup>2</sup>, escribiendo en 1990, decían: "This paper argues that the European experience of the 1980s poses a profound challenge to standard Keynesian and classical theories of macroeconomic fluctuations." (pág. 329).

Las observaciones que motivaban las reflexiones anteriores eran, por ejemplo, que mientras el desempleo aumentaba en la mayoría de los países europeos, las vacantes y la tasa normal de utilización de la capacidad instalada (indicadores de la demanda por trabajo) también aumentaban. Asimismo, el período 1982-88 en Gran Bretaña, con crecimiento continuo del PBI real y con los indicadores cíclicos (horas extra trabajadas, tasas de despido y de suspensiones) indicando un mercado laboral sano y fuerte, fue caracterizado como "the longest expansion since the war" y, sin embargo, la tasa de desempleo pasó de 5% a fines de los años 1970s a 11.6% en promedio durante 1984-88 (10.3% en 1993) y los años-hombre de desempleo durante el período 1979 y 1987 fueron más que en los cuarenta años anteriores, 1939-1979.

---

<sup>1</sup> J. Elmeskov, "High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and Its Causes" OECD Working Papers No. 132 (OECD, Economics Department, Paris 1993).

<sup>2</sup> L. Summers y O. Blanchard, "Beyond the Natural Rate Hypothesis", cap. 10 en Summers, L. Understanding Unemployment (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1990).



## II. La evidencia argentina desde el Plan de Convertibilidad

### 1. La tasa de desempleo y el nivel de actividad económica <sup>3</sup>.

La tasa de desempleo en Argentina, medida como la población desocupada dividida por la población económicamente activa, subió de 6% en octubre de 1991 a 9.3% en octubre de 1993. ¿Estamos en presencia de un efecto no deseado del combate a la inflación?; es decir, ¿Observamos una curva de Phillips que muestra que al bajar la inflación sube el desempleo (porque desaparece la ilusión monetaria que permitía pagar salarios reales más bajos y, por ende, contratar más trabajo), y la economía pasa transitoriamente por un período de recesión?

Si la respuesta a estas preguntas fuera afirmativa, deberíamos también observar una disminución en la cantidad demandada de trabajo y en la actividad económica en general. Sin embargo, la población ocupada como porcentaje de la población total subió de 37% a 37.4% en el mismo período. Es más, 1993 es el único en los últimos veinte años que registra un porcentaje de población ocupada superior al 37%.

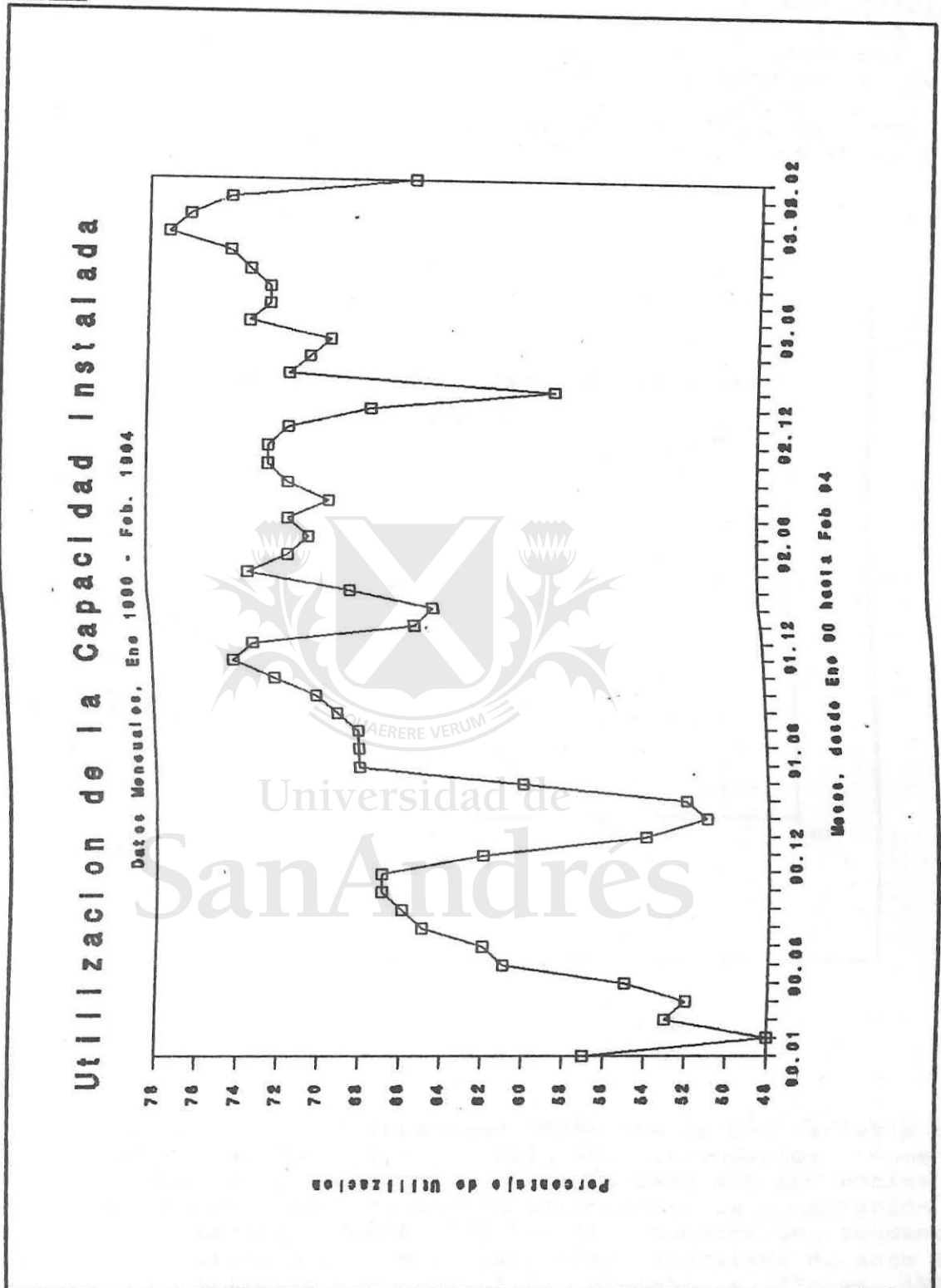
En cuanto a la actividad económica en general, los indicadores muestran precisamente lo opuesto a una recesión: El PBI y el consumo han crecido en el período 1991-93 a tasas anuales promedio superiores al 8% y 9% respectivamente; un desempeño tri-anual que no se había observado en el último cuarto de siglo. La inversión aumentó 25% en 1991 y 31% en 1992 (las estimaciones oficiales dan un aumento para 1993 ligeramente superior al 15%). El índice general de actividad industrial se encontraba, en julio de 1993, casi 9% por encima del máximo de la década de los 80, casi 43% por encima de su nivel en marzo de 1991 -inicio del plan de convertibilidad- y 6,2% por encima del nivel de julio 1992.

La utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera, según la encuesta de coyuntura de FIEL, también muestra una tendencia creciente desde 1990 como se observa en la Figura 1.

---

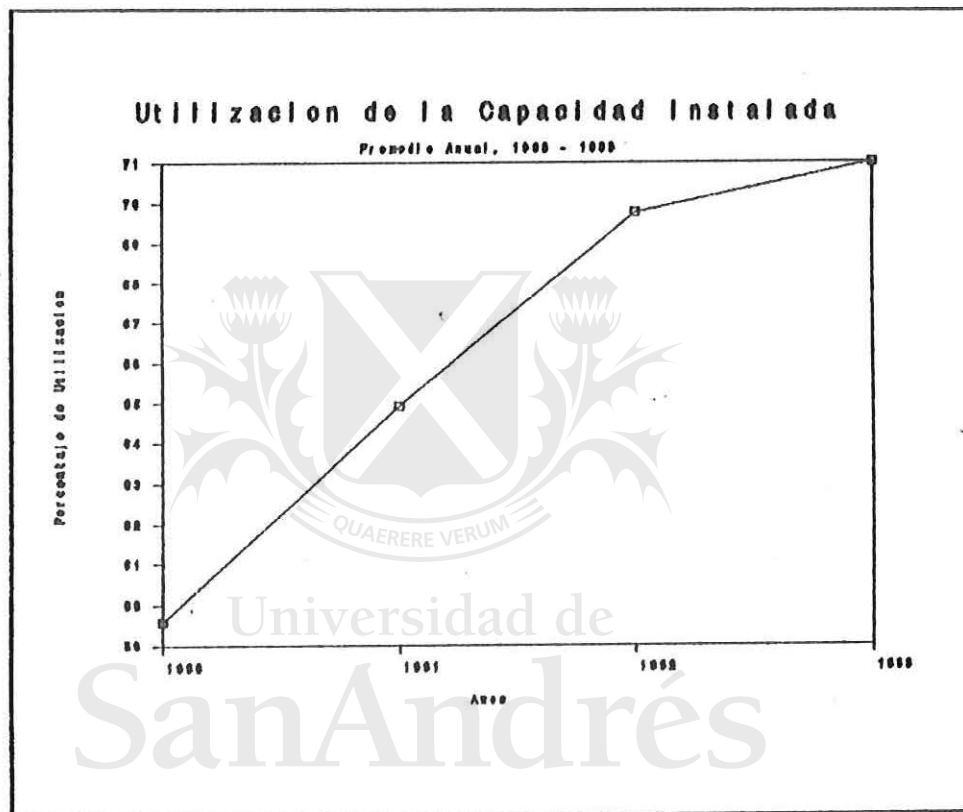
<sup>3</sup> Excepto cuando se indique lo contrario, la fuente de información estadística es la Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC.

Figura 1



El promedio mensual de utilización de la capacidad instalada pasó de 60% en 1990, a 65% en 1991, 70% en 1992, y 71% en 1993 como se muestra en la Figura 2. Para 1994 se dispone del dato para el primer bimestre, el cual muestra que éste es el mejor primer bimestre de los últimos cinco años: La utilización de la capacidad instalada durante enero-febrero de 1990 y de 1991 fue 52,5%, pasando a 64,5% en 1992, 62,5% en 1993, y 69,5% en 1994 como se muestra en la Figura 3.

Figura 2



La utilización de la capacidad instalada es una variable con marcada estacionalidad dentro del año calendario: Aumenta sistemáticamente en el cuarto trimestre de cada año por encima de los valores en los tres trimestres anteriores. La comparación de los cuartos trimestres desde 1990 también muestra una tendencia creciente: La utilización de la capacidad instalada durante los meses octubre-diciembre pasó de 65,3% en 1990, a 73% en 1991, 71,7% en 1992, y 75,7% en 1993 como se observa en la Figura 4.

Figura 3

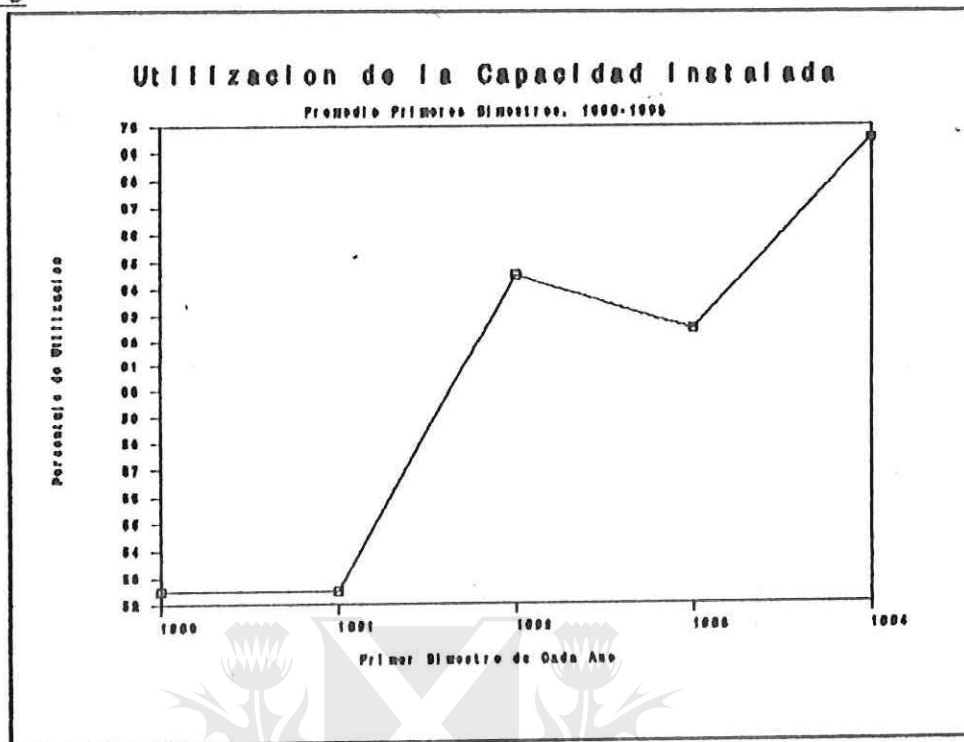
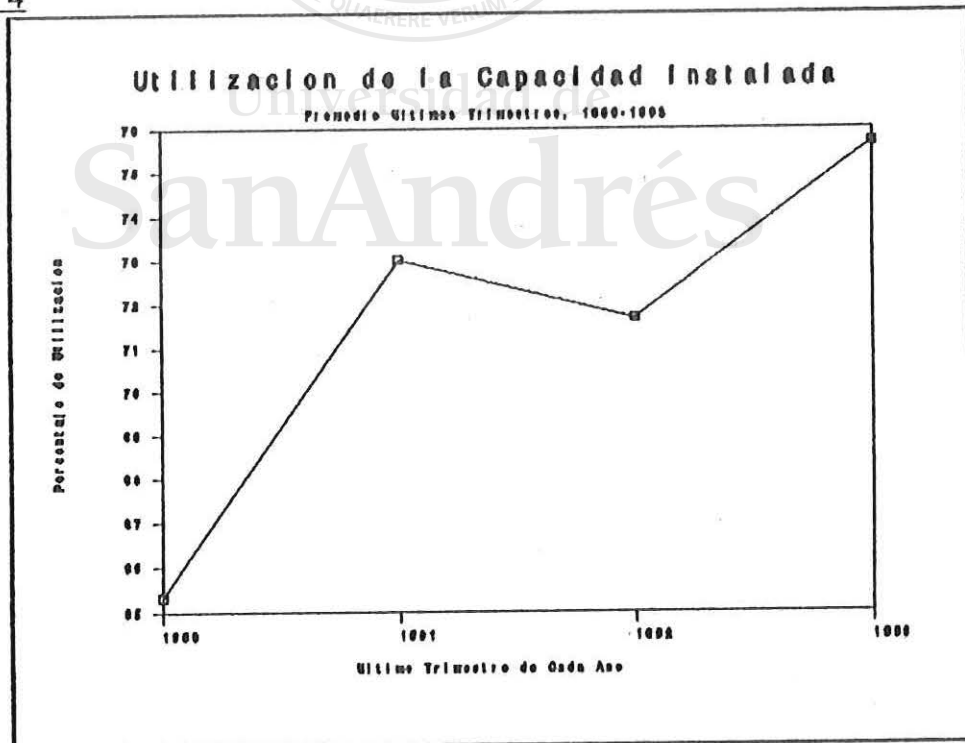


Figura 4





Si se asigna un valor 100 a la demanda por trabajo al principio de la convertibilidad, este índice se encontraba en 110 en el último trimestre de 1993. (Habiendo pasado por encima de 200 a mediados de 1992, sin que en aquellos meses la tasa de desempleo hubiera disminuido. Por el contrario, a mediados de 1992 la tasa de desempleo ya había subido a 7%).

Así pues, en el período que nos interesa coexiste un aumento, a ritmo sostenido, del 50% en la tasa de desempleo y un aumento, oscilante, de la demanda laboral de 10%. Este aumento tiene diversos componentes: la demanda por directivos y técnicos se multiplicó por 1.150% desde 1991; la demanda por profesionales aumentó en 150% y la de los denominados "otros servicios personales" en 20%, mientras la demanda por obreros industriales bajó en 10%, la de obreros de la construcción subió en 30%, y el servicio doméstico bajó a la mitad <sup>4</sup>.

El desempleo en Argentina, en su versión 1992-94, no puede ser atribuido a una disminución generalizada de la demanda por trabajo.

2. Las tasas zonales de desempleo. Las tasas zonales de desempleo, además, no muestran un patrón uniforme. Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego y Tucumán tienen las tasas de desempleo más altas (entre 10,5%, para Buenos Aires, y 14,8% para Chubut), mientras que las tasas más bajas (entre 4% y 4.7%) se observan en Corrientes, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz y Santiago del Estero <sup>5</sup>.

Mientras la evolución del desempleo en el Gran Buenos Aires replica, casi idénticamente, el del total del país, en el Gran La Plata, Gran San Juan y Río Gallegos el desempleo bajó en el período bajo estudio, y se mantuvo constante en Formosa y La Rioja <sup>6</sup>.

Indudablemente estos comportamientos no son independientes de la evolución del empleo público en las provincias, que representa en 1992 el 9% del total de empleos en el país. El cuadro siguiente muestra que hay cuatro provincias cuyo empleo público representa menos del 10% del empleo en la provincia, otras cuatro con el porcentaje encima del 20%, y todas las

---

<sup>4</sup> Ver FIEL, Indicadores de coyuntura, No. 331, enero/febrero de 1994, Págs. 19 a 23.

<sup>5</sup> FIEL, Indicadores de Coyuntura, No. 330, Diciembre 1993, pág. 18, Cuadro No. 2.

<sup>6</sup> FIEL, Indicadores de Coyuntura, No. 331, enero/febrero de 1994, pág. 46, Cuadro 2.1.

restantes situadas en el medio.

Esta disparidad sugiere que, por lo menos en las nueve provincias en la parte inferior del cuadro, el empleo público constituye una forma encubierta de seguro de desempleo. Dos ejemplos muy claros parecen ser Santa Cruz y Corrientes, con sus bajas tasas de desempleo (4,5% y 4,7%, respectivamente) y sus altos porcentajes de empleo en el sector público (23% y 19%, respectivamente).

Cuadro 1. Empleo público en las provincias, 1992

<u>Empleo público como porcentaje del empleo</u>	<u>Provincias</u>
Menor que 10%	Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fé.
Entre 10% y 15%	Chaco, Entre Ríos, Salta, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Tucumán y Santiago del Estero.
Entre 15% y 20%	Corrientes, Chubut, Jujuy, Neuquén y Tierra del Fuego.
Más de 20%	Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz.

Fuente: FIEL, Indicadores de Coyuntura, No. 330, Diciembre 1993, págs. 17-19.

### III. Las hipótesis que sugiere esta evidencia

Lo primero que sugiere esta evidencia es que no respalda la hipótesis que el desempleo se debe, en el período considerado, a falta de demanda agregada. Es necesario buscar otras hipótesis de naturaleza menos agregada, y más microeconómicas.

En el período bajo estudio se ha permitido actuar a algunos de los mecanismos de mercado que anteriormente se habían mantenido inhibidos por regulaciones, propiedad estatal de empresas, trabas al comercio y otras distorsiones al funcionamiento de la economía.



La puesta en marcha de estos mecanismos tropieza con el desempeño de otros mecanismos ya existentes, y aún no eliminados, diseñados para preservar la asignación de recursos y el funcionamiento anterior de la economía. Recíprocamente, los mecanismos recientemente incorporados obstaculizan el desempeño de los anteriores. Estas contradicciones impiden que los recursos en general, no solamente el trabajo, desplazados de una actividad sean fluidamente absorbidos por otra más productiva.

Algunas de las hipótesis que conviene explorar son las siguientes:

- Desregulación incompleta. ¿ Es coherente desregular ciertas actividades, mientras se mantienen las regulaciones actuales en el mercado laboral ? ¿ No son, precisamente, estas últimas las que impiden el flujo de trabajo hacia las actividades recientemente desreguladas y en expansión ?

- Apertura comercial indecisa. La tendencia observada por Juan J. Llach <sup>7</sup> revela la concentración, desde 1940 y especialmente desde 1960, del empleo en la producción de bienes y servicios no-comercializables con el exterior, en consonancia con el pobre grado de apertura de la economía argentina. El desplazamiento de estas actividades y de las substituidoras de importaciones, y su reemplazo por actividades exportadoras involucra desajustes transitorios de trabajo que "sobra" en unas y "falta" en otras. La incertidumbre acerca de la continuidad de la apertura retarda las decisiones empresarias y extiende innecesariamente la duración de estos desajustes transitorios.

- Privatizaciones y finanzas provinciales. Las empresas privatizadas dejan de ser un "safety net" y esto también es un factor de desajuste transitorio en el mercado laboral. Los fiscos provinciales todavía son ejemplos de seguros encubiertos contra desempleo y, por esta razón, causa de desequilibrios fiscales y de distorsión en el mercado de trabajo. La remoción de estas distorsiones tiene como efecto un aumento transitorio del desempleo, el cual resulta agravado por las regulaciones que impiden una absorción más inmediata de esta fuerza laboral por parte del sector privado.

La validez de estas hipótesis sugerirá recomendaciones y propuestas distintas de las convencionales en la lucha contra el desempleo: Las recomendaciones de política monetaria o fiscal no son procedentes en el caso argentino 1992-94 por la naturaleza microeconómica del fenómeno que nos ocupa. Tampoco son recomendables medidas selectivas de promoción, regionales o

---

<sup>7</sup> J. Llach, "Estructura y Dinámica del Empleo en Argentina. Diagnóstico y Perspectivas" Boletín Informativo Techint, Enero-Marzo 1988.

sectoriales, que sólo consiguen postergar y demorar la movilidad del trabajo desde zonas o sectores con baja productividad hacia donde ésta es mayor.

#### IV. Las Regulaciones en el Mercado de Trabajo

Este mercado está sometido a una enmarañada trama de regulaciones difíciles de enumerar, más aún de entender, que no sólo incluye leyes y decretos sino además convenios colectivos celebrados en cualquier actividad, cuyos contenidos después se extienden a través de leyes a otras actividades. Además, las normas tienen una jerarquía "piramidal": No tienen validez los acuerdos de nivel inferior (por ejemplo, acuerdos entre las partes contratantes) que abroguen beneficios para el trabajador establecidos por una norma de nivel superior. Las regulaciones más importantes se pueden clasificar en doce categorías <sup>e</sup>:

- |                              |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| 1. Formas de Contratación    | 7. Accidentes y Enfermedades    |
| 2. Negociación Colectiva     | 8. Protección a Mujeres y Niños |
| 3. Estructura Sindical       | 9. Tiempo de Trabajo            |
| 4. Despido                   | 10. Salarios                    |
| 5. Legislación sobre Huelgas | 11. Aguinaldo                   |
| 6. Situaciones de Crisis     | 12. Asignaciones Familiares     |

La primera categoría se refiere a las leyes 20.744 y 24.013 y consiste en que el contrato de trabajo se entenderá celebrado por tiempo indeterminado, conforme a la primera de estas leyes, excepto las modalidades promovidas conforme a la segunda.

La segunda categoría se refiere a la jerarquía piramidal de las normas y a las leyes 14.250 de 1953, 23.545 y 23.546 de 1988. Esta legislación establece que la potestad de negociar recae sobre la asociación de trabajadores que posea personería gremial, la cual se otorga al sindicato más representativo (el que tiene mayor número de afiliados).

La tercera categoría alude a la ley 23.551 de 1988 que sanciona el monopolio del sindicato con personería gremial para negociar en representación de todos los trabajadores, afiliados o no, sin que éstos dispongan de mecanismos de salvaguarda.

La cuarta categoría alude a la estabilidad del empleo e indemnización por despido, y tiene estrechas vinculaciones con la primera.

La quinta categoría está constituida por lo dispuesto por las leyes 14.786 de 1959, 16936 de 1966 y el decreto 2.184 de

---

<sup>e</sup>. Ver J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini y M. Echart "Costos Laborales en el Mercosur: Legislación Comparada" Documento de Trabajo de FIEL, No. 32, Abril 1992.



1990, y tiene estrechas vinculaciones con la segunda categoría.

La sexta categoría incluye lo legislado por la ley 20.744 al regular la indemnización por despido por "fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador ..."

La séptima categoría abarca la asignación de responsabilidad por enfermedades y accidentes de trabajo.

En la octava categoría se incluyen las regulaciones de las condiciones de trabajo de mujeres embarazadas, antes y después del parto, y de los niños.

La novena categoría se refiere a las leyes 11.544 y 11.726 que legislan la duración de la jornada laboral, los descansos y licencias legales.

Las tres últimas categorías se refieren a las regulaciones sobre el tiempo y formas de las remuneraciones al trabajo.

Aunque todas estas regulaciones, y algunas otras que puedan haber escapado a la enumeración precedente, pueden afectar el funcionamiento del mercado de trabajo con diversos grados de intensidad, parece que el mayor impacto sobre el desempleo lo tienen las regulaciones incluidas en las cinco primeras categorías.

1. Modalidades de Contratación Laboral y Régimen de Despido. La duración indeterminada del contrato de trabajo es absolutamente incompatible con la fluidez de desplazamiento del trabajo desde las actividades sobre-protegidas y no competitivas que se contraen, hacia las competitivas que se expanden.

La duración indeterminada del contrato de trabajo hace innecesariamente riesgosa (por sus costos eventuales) la contratación de trabajo en actividades emergentes, cuyo futuro no esté virtualmente asegurado.

En una economía dirigida, planificada, con fuerte intervención estatal, cuyas actividades nacían y prosperaban al amparo de prebendas estatales, sin necesidad de someterse a los rigores de la competencia, era relativamente fácil que el futuro de los negocios estuviera virtualmente asegurado y, así, la duración indeterminada del contrato de trabajo era una distorsión consistente con las demás en la economía que no generaba desempleo.

Pero la condición de un futuro virtualmente asegurado no se podría verificar en ninguna actividad competitiva. Estas no están en condiciones de asumir el riesgo de un contrato de trabajo de duración indeterminada. En consecuencia, las actividades sobre-

protegidas y reguladas que se contraen desempleo que las otras actividades, sometidas al rigor de la competencia, no están en condiciones de absorber.

Así, una desregulación incompleta, que no alcanza al mercado de trabajo con la misma intensidad que a la mayoría de los otros mercados, es capaz de generar desempleo a pesar de que los indicadores macroeconómicos muestren una economía en auge.

Ya en un informe de la OECD en 1987 se hizo notar este fenómeno: "La seguridad de empleo es una necesidad importante para los trabajadores; ahora bien, las medidas que tienden a asegurar esta protección corren el riesgo de reducir el nivel total de empleo. Proteger mejor a algunos trabajadores se puede lograr a expensas de la inseguridad de otros." (pág. 138). <sup>9</sup>

En la misma época José A. Caro Figueroa criticaba la desactualización de la legislación argentina, diciendo:

"El mantenimiento a rajatabla, y pese a las "señales" que emite el mercado de trabajo, del principio de "estabilidad en el empleo" y una actitud negativa respecto de la contratación temporal, expresan la desactualización a que aludimos. Pero expresan también, una especial insensibilidad (compatible con una "sensibilidad retórica") respecto del problema del desempleo en nuestro país" (pág. 82). <sup>10</sup>

Un estudio muy completo de los efectos de la estabilidad laboral sobre el desempleo fue realizado por E. Lazear con 667 observaciones de 22 países europeos a lo largo de 29 años (desde 1956 hasta 1984) <sup>11</sup>. Este estudio muestra que las limitaciones para dar por terminado el contrato de trabajo, tales como indemnizaciones o preaviso, reducen el nivel de empleo y aumentan el desempleo.

Algunos países de esa muestra han tenido variaciones en la

---

<sup>9</sup> OECD, "Flexibilidad y Mercado de Trabajo" (1987), citado por J. A. Caro Figueroa "Rigidez y Flexibilidad en el Mercado de Trabajo Argentino" en Flexibilización del Mercado Laboral y Crecimiento Económico, editado por ADEBA (Buenos Aires, Edit. Tesis, 1989).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> E. Lazear, "Job Security Provisions and Employment" Quarterly Journal of Economics, Vol CV, Issue 3, August 1990.



legislación sobre indemnizaciones durante ese período y, para esos países, se pueden obtener resultados de sus propias experiencias sin necesidad de comparar con los otros (es decir, se puede hacer análisis de series de tiempo además de cross section). Por ejemplo, Francia tenía 1% de desempleo en 1956 y 10% en 1984 y durante ese período aumentaron las indemnizaciones por despido dramáticamente. ¿Qué parte del aumento en desempleo puede atribuirse al aumento en las indemnizaciones legales? El estudio econométrico de Lazear responde que esa fracción es 59%. En el otro extremo se encuentra Austria, que tuvo una disminución insignificante en la tasa de desempleo, mientras aumentaron las indemnizaciones, dando un resultado de magnitud atípica.

El Cuadro 2 muestra los resultados de ese estudio para los países con cambios significativos en la legislación sobre indemnización por despido.

Cuadro 2. Cambios en Desempleo Explicados por Cambios en la Legislación sobre Indemnización

País	Porcentaje Explicado
Francia	59,2
Dinamarca	6,4
Bélgica	8,2
Austria	-493,3
Irlanda	3,6
Italia	205,6
Portugal	71,2
España	0,4

Fuente: E. Lazear, op. cit., pág. 721.

Extrapolando estos resultados Lazear estima que instituir una indemnización por despido igual a tres salarios en los Estados Unidos (donde actualmente no existe indemnización legal), incrementaría la tasa de desempleo en 5.5%, y que nueve millones de empleos cambiarían de tiempo completo a tiempo parcial (suponiendo que esta modalidad no estuviera sujeta a la legislación sobre indemnización).

En un intento por flexibilizar en alguna medida la modalidad del contrato de trabajo Argentina sancionó la ley 24.013, que estableció dos modalidades de contrato de trabajo por tiempo determinado: Promovidas y No promovidas. Las modalidades promovidas son cuatro, descriptas en el Cuadro 3, y sólo pueden habilitarse a través de la negociación colectiva.

Cuadro 3. Modalidades Promovidas de Empleo Según la Ley 24013

Tipo de contrato (Plazo de duración)	Característica	Restricciones	Beneficios Fiscales
Fomento del empleo (6 a 18 meses)	Celebrado con un inscripto como desempleado, o que haya dejado el sector público por medidas de racionalización administrativa.	Las vacantes producidas en los últimos 6 meses no pueden ser cubiertas con esta modalidad.	Exención del 50% de las contribuciones patronales.
Por lanzamiento de nueva actividad (6 a 24 meses)	Para la habilitación de nuevo establecimiento o nueva línea de producción.	Los contratos vencen a los 4 años de iniciada la actividad. No se puede despedir o suspender colectivamente trabajadores de establecimientos o líneas de producción antiguos durante un año.	Exención del 50% de las contribuciones patronales
Para jóvenes de práctica laboral (1 año)	Para jóvenes de hasta 24 años en busca de su primer empleo y con formación previa.	Los jóvenes deben acreditar formación con certificado del Ministerio de Trabajo.	Exención del 100% durante el primer año y 50% los restantes
Para jóvenes de trabajo-formación (de 4 meses a 2 años)	Para jóvenes de hasta 24 años en busca de su primer empleo y sin formación previa.	El trabajador debe dedicar a su formación entre un cuarto y un medio de su tiempo, con remuneración a cargo del Fondo Nacional de Empleo.	Exención del 100% durante el primer año y 50% los restantes

Fuente: J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini y M. Echart, op. cit., pág. 3.



Esto significa que contratar según las modalidades promovidas no es una decisión empresarial autónoma, sino que requiere el consentimiento sindical. Este consentimiento puede ser denegado sin dar razones, a pesar de que se cumplieran los cuatro requisitos legales para formalizar la contratación; a saber:

- |   |   |
|---|---|
| a) El número de empleados a contratar no debe superar el 30% del plantel permanente y total. Si este plantel está entre 6 y 25 personas, el máximo admitido es 50%. | b) No pueden celebrar estas modalidades las empresas que hayan producido despidos colectivos durante el último año, o se hallaren en conflicto. |
| c) La empresa debe abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los seis meses posteriores a la celebración de este tipo de contratos.    | d) Sólo se pueden adoptar estas modalidades, cuando los nuevos contratos lo sean en exceso del plantel promedio de los últimos 12 meses.        |

Las modalidades no promovidas consisten en el contrato de trabajo eventual y el empleo temporario. Estos se deben autorizar explícitamente y sólo pueden atender necesidades extraordinarias y transitorias que requieran el cumplimiento de tareas ajenas al giro normal y habitual de la empresa. El empleo bajo esta modalidad representa aproximadamente el 5% del empleo asalariado total <sup>12</sup>.

La intensidad de los impedimentos legales y de la reticencia sindical para adoptar las modalidades promovidas de empleo han sido tales que, desde la sanción de la ley hasta diciembre de 1993, solamente se habían suscripto 59,728 contratos de empleo bajo estas modalidades (más de la mitad de los cuales se acoge a la modalidad "lanzamiento de nueva actividad"), y que apenas representan el 0,7% del empleo asalariado total <sup>13</sup>.

El proyecto de ley que el Poder Ejecutivo sometió al Congreso en Agosto de 1993 trata de avanzar un poco más en la flexibilización de la duración del contrato de trabajo. El artículo 5 del proyecto establece que el contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entenderá celebrado a prueba durante los primeros tres meses, y los convenios colectivos podrán extender este plazo hasta seis meses sujeto a ciertas reglas. Cualquiera de las partes podrá extinguir el contrato durante el período de

---

<sup>12</sup> Ver O. Giordano y A. Torres "Reflexiones en torno a la reforma de la legislación laboral", Estudios, Vol. XVII, No. 68, enero/marzo 1994.

<sup>13</sup> Ibidem.

prueba sin expresión de causa ni derecho a indemnización alguna.

El artículo 6 del mismo proyecto crea el régimen de trabajo a tiempo parcial, con una remuneración proporcional a la establecida por ley o convenio colectivo para un trabajador a tiempo completo, de la misma categoría o puesto de trabajo.

El artículo 13 del proyecto elimina la indemnización mínima de dos salarios, manteniendo por lo demás el régimen de un mes de remuneración por cada año de servicio (sin límite en el número de años de servicio) como indemnización por despido.

El artículo 16 autoriza, durante tres años, la celebración de contratos de trabajo temporal por períodos comprendidos entre seis meses y dos años. Estos contratos se extinguirán automáticamente a su vencimiento, sin dar lugar a ninguna clase de indemnización ni preaviso. Además, los aportes patronales correspondientes a estos contratos serán la mitad de los normales (y son nulos si los nuevos contratados son mujeres o menores de 24 años).

El reconocimiento legal de la modalidad de trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal y la adopción del período de prueba no son, ciertamente, retrocesos y, quizás, revelan la intención de flexibilizar el mercado laboral.

Es obvio, sin embargo, que la ley no debiera imponer que la remuneración a tiempo parcial debe ser, necesariamente, proporcional a la del trabajador a tiempo completo. Esto debiera ser materia de negociación entre las partes, ya que la productividad de estas dos modalidades de trabajo pueden no ser proporcionales al tiempo trabajado. Es demasiado arbitrario suponer que la productividad de  $x$  horas de trabajo es la tercera parte de la productividad de  $3x$  horas de trabajo ... y peor aún suponer que esto sea así para todas las empresas.

Tampoco se justifica imponer un tope máximo (6 meses, en el caso del proyecto del Ejecutivo) a la extensión del período de prueba con mutuo consentimiento de las partes.

Si bien es un avance haber propuesto la eliminación del límite mínimo de dos salarios para la indemnización por despido, es una deficiencia haber mantenido la proporcionalidad entre los años de servicio y la indemnización, sin límite en cuanto al número de años computables <sup>14</sup>. Este régimen desalienta la

---

<sup>14</sup> El régimen de indemnización por despido en Chile, por ejemplo, contempla una indemnización máxima de 11 salarios aunque los años de servicio sean más de once. Antes de 1990, ese tope máximo era de cinco salarios. Un análisis muy riguroso del asunto que nos ocupa en esta sección puede consultarse en F. Coloma y V.



movilidad laboral ya que al evaluar un empleo alternativo al actual, todo trabajador calculará (a favor del empleo actual) la indemnización que le correspondería en caso de despido, mientras que en el empleo alternativo tal indemnización sería nula al principio y después permanentemente menor que si hubiera permanecido en el empleo actual.

Este incentivo para que los trabajadores permanezcan en un mismo empleo es inconsistente con la movilidad laboral requerida para satisfacer una demanda por trabajo que, como resultado de la contracción de las actividades reguladas y protegidas y la expansión de otras más competitivas, está permanentemente cambiando.

A pesar de que hubieran diferencias de productividad entre actividades, es posible que éstas no sean suficientes para inducir a los trabajadores a cambiar de empleo (esto sucederá toda vez que estas diferencias no compensen la indemnización eventual "que tienen ganada" en el empleo actual) y, por eso, los factores no acudirán adonde su productividad sea mayor y, así, la eficiencia de la economía será menor que si no existiera este incentivo a la inmovilidad.

Las modalidades introducidas por la ley 24.013, como las propuestas en el proyecto del Ejecutivo, constituyen intentos demasiado tímidos e insuficientes para desregular el mercado de trabajo en consonancia con la desregulación operada en la mayoría de los demás mercados. La inspiración sigue siendo paternalista y mantiene la duración del contrato de trabajo, en sus modalidades promovidas y durante el período de prueba, dentro del ámbito de la negociación colectiva basándose, quizás, en la expectativa que los sindicatos velarán por el empleo de quienes aún no son sus miembros.

En ninguno de esos intentos se deja espacio para que la duración del contrato de trabajo, o del período de prueba, o la remuneración del trabajo a tiempo parcial, sean objeto de libre negociación (sin ninguna traba, presunción legal ni prevalencia de norma de nivel superior), empresa por empresa con cada uno de sus trabajadores.

Esto permitiría una dimensión nueva de la competencia: Ciertas empresas podrían competir ofreciendo contratos de mayor duración o con un período de prueba más corto, mientras las que no consideren conveniente hacerlo, deberán competir ofreciendo otras condiciones (entre ellas, quizás, mejor remuneración).

---

Fernández, "Los costos del despido: El efecto de las indemnizaciones por años de servicio" Cuadernos de Economía, Vol. 30, No. 89 (Abril de 1993).

Recíprocamente, ciertos trabajadores serán más aversos al riesgo (jefes de hogar, por ejemplo) y podrían preferir más estabilidad, aún a costa de una menor remuneración; mientras que otros trabajadores estarán más dispuestos a tomar riesgos en orden a lograr mejores remuneraciones o a compensar por su falta de experiencia laboral (por ejemplo, los jóvenes que buscan su primer empleo). ¿No sería acaso natural permitir que las empresas más aversas al riesgo (debido a una demanda muy fluctuante por su producto, al efecto de las condiciones climáticas sobre su producción, o a otras causas) ofrezcan contratos de corta duración (o largos períodos de prueba), perfectamente aceptables a trabajadores con propensión a arriesgarse (debido quizás a su juventud, falta de experiencia laboral, u otras causas) ?

Asimismo, las empresas más propensas a arriesgarse (confiando, quizás, en la estabilidad de la demanda por su producto, u otras razones específicas a la empresa) podrían ofrecer contratos de larga duración (o brevísimos períodos de prueba) a trabajadores con marcada preferencia por la seguridad (debido quizás a su edad, o a que tienen responsabilidades familiares, por ejemplo).

No dejar espacio legal para que estas negociaciones tengan lugar ciertamente conspira contra la mejor adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo y es una causa de desempleo.

Asimismo, las empresas que por su naturaleza aprovechen mejor el trabajo a tiempo parcial podrían ofrecer remuneraciones más que proporcionales a las de tiempo completo, atrayendo así trabajadores a tiempo parcial de otras empresas que sean más indiferentes entre trabajadores a tiempo parcial o completo.

## Universidad de

2. Negociación Colectiva y Legislación sobre Huelgas. La negociación colectiva en una economía competitiva es de una naturaleza totalmente distinta de la negociación colectiva en una economía regulada, cuyas actividades empresarias nacen y prosperan al amparo de protecciones sectoriales, promociones regionales, subsidios y otras prebendas.

En este último caso, que ciertamente incluye la economía argentina en el último medio siglo, las actividades empresarias se desempeñan presumiblemente dentro de la ley, pero ciertamente al margen de la competencia (interna o externa).

En estas circunstancias las actividades generan rentas, que A. Guissarri <sup>15</sup> acertadamente denominó "las rentas del estancamiento", las cuales deben ser apropiadas por los

---

<sup>15</sup> A. Guissarri, La Argentina Informal (Emecé Editores, Buenos Aires, 1989)



protagonistas de la actividad económica. La negociación colectiva es el instrumento por el cual el trabajo accede a una parte de estas rentas. Así, pues, la negociación colectiva es, por su propia naturaleza, esencialmente un instrumento de redistribución de ingreso en las economías con las características indicadas. Como lo expresó J. A. Caro Figueroa <sup>14</sup>: "Sin entrar aquí en el análisis de las causas, lo cierto es que nuestros convenios (versión 1975) aparecen más inclinados a resolver cuestiones "distributivas" que a funcionar como mecanismos de solución flexible de cuestiones "productivas", lo que cabe atribuir tanto a la acción de los sindicatos como a la de las organizaciones representativas de los empleadores." (pág. 236).

La negociación colectiva en estas circunstancias adquiere, naturalmente, la forma de un reparto de botín de guerra y por eso es necesariamente conflictiva para las partes intervinientes. Esto, a su vez, hace imprescindible la figura de un mediador y este papel es automáticamente asumido por el gobierno. El intervencionismo estatal se extiende a la definición de los sujetos, ámbito, contenido y efectos de la negociación colectiva e introduce, parafraseando a Caro Figueroa, "una carga de centralismo vertical y de desconfianza respecto de la empresa como unidad de negociación".

Así, el sistema argentino queda más cerca del de los países nórdicos y Austria, que del sistema muy descentralizado de Estados Unidos y Canadá en el cual la negociación tiene lugar empresa por empresa.

Un aspecto de singular interés del ya mencionado proyecto de ley del Ejecutivo es la ampliación de la autonomía colectiva de negociación. Los artículos 1, 2, 7, 8 y 9 del proyecto abren la posibilidad de negociar cláusulas modificatorias de la legislación laboral en materia de contrato a prueba, jornada, descansos, licencias y vacaciones, para permitir una mejor adecuación a las necesidades específicas de la organización del trabajo en cada empresa.

El artículo 18 del proyecto establece que vencido el plazo de un convenio colectivo, perderán vigencia todas sus cláusulas, y que el Ministerio de Trabajo podrá prorrogar dicha vigencia hasta por un máximo de un año. Esto contrasta saludablemente con la legislación actual, según la cual los convenios vencidos quedan automáticamente prorrogados ilimitadamente hasta que uno nuevo lo substituya. Esto ha resultado, en la práctica, en que la mayoría de las cláusulas de los convenios vigentes hoy han sido

---

<sup>14</sup> J. A. Caro Figueroa, op. cit.

acordadas alrededor de 1975. Basta que una de las partes rehúse negociar para que se consoliden indefinidamente condiciones laborales que pueden estar ilimitadamente alejadas de las condiciones competitivas veinte o treinta años después.

La transición a una economía más abierta y competitiva que reduce substancialmente, aunque desafortunadamente quizás no haga desaparecer, las rentas del estancamiento cambia substancialmente la naturaleza de la negociación colectiva que deja de funcionar como un instrumento de redistribución de ingreso. La negociación colectiva adquiere una naturaleza nueva, desempeña una misión distinta, y su modalidad debe cambiar consecuentemente. También debe adaptarse el papel de mediador que desempeña el gobierno.

La misión de la negociación colectiva en una economía abierta a la competencia es identificar, numéricamente, la productividad de los trabajadores para su empleador y demandar, precisamente, ese valor de remuneraciones <sup>17</sup>. Como lo expresa J. Piñera <sup>18</sup>: "Lo que se negocia, entonces, es la diferencia entre la remuneración que tendrían los trabajadores en empleos alternativos y el costo en que incurriría el empleador al reemplazar sus trabajadores. El piso de la negociación, en otras palabras, es la remuneración del trabajo alternativo, y el techo, el costo de reemplazo para el empleador." (pág. 107).

Esta nueva naturaleza de la negociación colectiva determina el ámbito de la misma: empresarios y trabajadores de sus respectivas empresas. Los acuerdos y desacuerdos son exclusivamente de ellos y no tienen por qué involucrar a otras empresas del sector, ni a otros sectores de la economía, ni a otras regiones del país, ni al gobierno.

Este debe reducir al mínimo su intervención, no por indolencia o insensibilidad social, sino para evitar quedar comprometido en los acuerdos entre las partes. Con demasiada frecuencia en nuestra historia los gobiernos han cedido a la

---

<sup>17</sup> Es muy importante enfatizar aquí que con el término "remuneraciones" se engloba a todo lo que el trabajador percibe por su trabajo e incluye, además del salario, el tiempo y oportunidad de las vacaciones y licencias, las condiciones y comodidades en el lugar de trabajo, provisión de comidas y uniformes, regalos y premios (en efectivo o en especie), prestación de servicios de salud para el trabajador y su familia, etc.

<sup>18</sup> José Piñera, La Revolución Laboral en Chile, 3ra. edición (Editorial Zig-Zag, Santiago, 1990).



tentación de convalidar acuerdos que los comprometen; la manera de hacerlo ha sido otorgando subsidios, créditos blandos, protección arancelaria, etc. que redundan en costosas ineficiencias para el conjunto de la economía que son mayoritariamente solventadas por terceros inocentes e indefensos.

Los legítimos protagonistas evaluarán la manera más conveniente de negociar, sin la supervisión paternalista del estado. Los trabajadores podrán, si lo desean, exagerar su aporte a la empresa en términos de productividad, y los empleadores minimizarlo arbitrariamente. Ambos sabrán los riesgos que corren: los trabajadores el riesgo de perder el empleo, y el empleador, el riesgo de tener que prescindir de trabajadores competentes, ya entrenados y conocidos. Ambos, el riesgo de que la empresa quiebre al estar impedida de enfrentar la intensa competencia de una economía con mercados libres y desregulados.

Esta delimitación del ámbito propio de la negociación colectiva no ha sido recogida por el proyecto de ley del Ejecutivo, el cual mantiene la modalidad vigente de negociación colectiva centralizada, a pesar que ésta sea la característica del sistema argentino de negociación colectiva más inconsistente con la adopción de mecanismos competitivos en mercados libres.

Un indicador de la falta de adecuación de la negociación colectiva centralizada a las necesidades múltiples y cambiantes lo provee el mismísimo número de convenios colectivos vigentes hoy: alrededor de quinientos (declaraciones del Ministro de Trabajo a La Nación, sábado 2 de abril de 1994); es decir, un promedio de aproximadamente 26.000 trabajadores por convenio. Es claro que es virtualmente imposible que un número tan grande de trabajadores tengan la misma discrepancia entre remuneración y productividad que discutir con sus múltiples empleadores.

Los efectos sobre el empleo de las dos modalidades de negociación colectiva -descentralizada como en Estados Unidos y Canadá, o centralizada como algunos países europeos- ha sido extensamente tratada en la literatura. Lars Calmfors <sup>19</sup> recientemente revisó gran parte de ella, y sus conclusiones muestran los siguientes puntos de interés:

---

<sup>19</sup> Calmfors, L. "Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey" OECD Working Papers No. 131 (OECD, Economics Department, Paris 1993).



(1) Si el sistema es centralizado, es esencial que las formalidades no conduzcan a una estructura de salarios relativos inflexibles. Los sistemas suizo y japonés de cooperación informal parecen superiores a los escandinavos;

(3) Las negociaciones centralizadas en sectores muy expuestos a la competencia internacional tendrán efectos salariales similares a las negociaciones descentralizadas, pero efectos sobre el desempleo más perjudiciales;

(5) Es cuestionable la práctica -a veces legislada- en muchos países europeos de extender los convenios colectivos en un sector a todas las firmas en él. Esto elimina la competencia potencial de firmas no sindicalizadas, con efectos adversos sobre el empleo.

(2) En cualquier sistema con coordinación entre distintos sindicatos por un lado, y distintas patronales por el otro, es crucial que se admita la necesidad de diferentes tasas de crecimiento salarial entre empresas y sectores;

(4) En los sectores de bienes no comerciables internacionalmente, la mejor solución sería la negociación descentralizada al nivel de las firmas individuales;

El mantenimiento de negociaciones colectivas centralizadas mientras la economía argentina adquiere formas de operar más competitivas, desreguladas y abiertas, es un obstáculo a la mejor adecuación de la fuerza laboral a los nuevos requerimientos del mercado. Como lo indica la tercera de las conclusiones enumeradas, esta centralización no repercutirá significativamente en el nivel de salarios, limitados por la competencia externa, sino principalmente en el nivel de empleo.

La huelga surge solamente cuando hubieran desacuerdos insuperables entre las partes. Las leyes 14.786 y 16.936, de "conciliación obligatoria" y "arbitraje obligatorio" facultan al Ministerio de Trabajo a prohibir toda acción directa (huelga o despidos) durante un período de negociación de 15 a 20 días. En 1990 el decreto 2.184 estableció un procedimiento para regular las medidas de acción directa en "servicios esenciales" (aquellos cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, salud, libertad o seguridad de las personas), que incluye los servicios sanitarios y hospitalarios; la producción y distribución de agua, electricidad, gas y combustibles; la administración de justicia, la educación y las telecomunicaciones <sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A pesar de esta reglamentación, durante los primeros siete meses de 1991 se realizaron 34 medidas de fuerza en sectores esenciales (notoriamente, la huelga ferroviaria del mes de febrero que duró 45 días y las huelgas docentes), sin que se

Coherentemente con la concepción de la negociación colectiva como un instrumento de redistribución del ingreso, el recurso de última instancia en la negociación -la huelga- también está desvinculado de la discusión entre remuneración (en el sentido amplio que se ha definido más arriba) y productividad, en nuestro país.

Así, la legislación permite entrar en huelga a los trabajadores de todas las empresas de un sector, o de una provincia, o del país, como si en todas ellas se planteara simultáneamente el mismo conflicto entre remuneración y productividad <sup>21</sup>. Esta anomalía es una consecuencia de la modalidad centralizada de la negociación colectiva: Si ésta fracasa "parece natural" que todo el universo de trabajadores representados entrase en huelga.

Nunca se llegaría a una huelga si las dos partes tuvieran la misma expectativa respecto de la remuneración (en su sentido amplio) que se acordaría al final. En tal caso existiría lo que Hicks denominó <sup>22</sup> una "zona de contrato", cuyo límite superior será la máxima remuneración que está dispuesto a pagar el empleador para evitar la huelga (igual, a su vez, a la remuneración esperada después de la huelga más el costo que ésta le ocasione), y cuyo límite inferior será la remuneración esperada menos el costo de la huelga a ser absorbido por los trabajadores.

Cualquier remuneración dentro de esta "zona de contrato" disiparía el peligro de una huelga. Esta sólo podría existir si las expectativas de remuneración de empresarios y trabajadores fueran tan disímiles que la "zona de contrato" se encogiera hasta desaparecer.

Si del lado de los trabajadores se amplía a dos el número de protagonistas (dirigentes y bases sindicales), se puede entender mejor el fenómeno de la huelga. Aunque los dirigentes del sindicato conozcan la máxima remuneración aceptable para la empresa, si las bases sindicales carecen de esta información y tienen expectativas fuera de la "zona de contrato" y, además, los

---

aplicara la reglamentación del derecho de huelga.

<sup>21</sup> Más aún, en nuestro país, ha sido común hacer huelgas por asuntos tan remotamente alejados de la relación entre remuneración y productividad como, por ejemplo, repudio a la política (económica o de la otra) del gobierno, o al tratamiento dado a algún país en las Naciones Unidas, o por solidaridad con otra huelga.

<sup>22</sup> J. R. Hicks, The Theory of Wages, 2nd. Ed. (Macmillan, London, 1963).



dirigentes no están dispuestos a aceptar las consecuencias políticas adversas de negociar por debajo de las expectativas de las bases, entonces para complacer a sus bases negociarán fuera de la "zona de contrato" y se producirá la huelga.

Esta manera de enfocar el fenómeno de la huelga sugiere que ésta es de extinción automática: Siempre existirá un período suficientemente prolongado para que, transcurrido el cual, espontáneamente se genere una "zona de contrato". A medida que transcurre el tiempo en huelga sus costos para ambas partes aumentan y esto, a su vez, hará que ambos revelen con claridad cada vez mayor sus verdaderas expectativas e ingresen a la "zona de contrato".

Este enfoque también sugiere que la legislación de la huelga debiera perseguir el objetivo de acortar al menor tiempo posible el logro de una "zona de contrato" que sea lo más ancha posible. Este ensanchamiento depende positivamente de tres variables: la similitud de las expectativas de remuneración de empresas y trabajadores; los costos de la huelga para las empresas y los costos de la huelga para los trabajadores.

Así, la huelga de duración sin límite máximo legal no facilita el pronto ingreso a la zona de contrato. Tampoco ayuda a este objetivo la imposibilidad legal de reemplazo temporal de los huelguistas, ya que esta traba impide el funcionamiento del mecanismo competitivo que les permitiría a las empresas y a los trabajadores medir la viabilidad de sus expectativas respectivas: Si resulta muy difícil conseguir reemplazantes de los huelguistas, la empresa tendrá una señal inequívoca que ha estado ofreciendo poco durante la negociación. Si, en cambio, resultó fácil reclutar personal de calidad y costo similar a lo que ha estado ofreciendo entonces los trabajadores recibirían la señal que sus expectativas estaban fuera del mercado. El problema no es de "justicia" o "merecimiento", sino de productividad y de la manera objetiva de medirla.

Esta imposibilidad no existe en la legislación de los Estados Unidos ni en la recientemente aprobada en Chile <sup>23</sup>. En esta última se trata conjuntamente el reemplazo temporal y el reintegro individual de los trabajadores de la manera indicada en el Cuadro 4 <sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En la legislación vigente hasta 1991 las empresas chilenas podían contratar reemplazantes desde el primer día de huelga, la cual tenía una duración máxima de 60 días después de los cuales el vínculo laboral se extinguía definitivamente.

<sup>24</sup> Ver A. Alegría y F. Coloma "Huelga: Enfoques teóricos, análisis del caso chileno y evidencia internacional" Cuadernos de Economía, Vol. 29, No. 86, Abril de 1992.



Cuadro 4. Reemplazo temporal y reingreso individual de los huelguistas en la legislación chilena

¿Última oferta de la empresa satisface las condiciones legales? \*

	NO		SI
		Oferta antes del inicio de la huelga	Oferta después del inicio de la huelga
Se pueden contratar reemplazantes temporales	A partir del 15avo día de huelga	A partir del 1er día de huelga	A partir del 15avo día de huelga
Trabajadores pueden abandonar la huelga y reingresar individualmente	A partir del 30mo día de huelga	A partir del 15avo día de huelga	A partir 15avo día de hecha la propuesta

\* Estas condiciones consisten en que la última oferta contemple por lo menos idénticas estipulaciones que las contenidas en el convenio vigente, reajustadas por el índice de precios al consumidor desde el último reajuste, y sea reajutable hacia el futuro según el mismo índice.

3. Estructura Sindical. La característica más importante de la estructura sindical argentina es, al igual que en Brasil y a diferencia de Chile, la unicidad del sindicato. Solamente el sindicato con mayor representatividad tiene personería gremial, y está legalmente habilitado para celebrar convenios colectivos. La creación, por ley, de este monopolio de la capacidad negociadora es coherente con la forma centralizada en que se producen las negociaciones colectivas. Otras características refuerzan la naturaleza monopólica del sindicato con mayor representatividad; a saber:

- 1) Aunque la afiliación no es obligatoria, los aportes

establecidos en las convenciones colectivas si lo son para todos los trabajadores de la actividad (afiliados o no) y el empleador actúa como agente de retención. Esto se traduce en una virtual obligatoriedad de afiliación.

2) Los aportes de las empresas (sic) al sindicato acordados en una convención colectiva son obligatorios para todas las empresas de la actividad.

3) La legislación no prevee ningún mecanismo de salvaguarda para los trabajadores representados por el sindicato, en la decisión de medidas de acción directa.

El argumento a favor del unicato sindical es prevenir el debilitamiento de la posición negociadora de los trabajadores que presuntamente acarrearía una atomización del movimiento sindical en múltiples sindicatos. Cabe, sin embargo, preguntarse si la incapacidad de un sindicato tan amplio para captar las peculiares necesidades del trabajo en cada fuente de empleo no es, acaso, más perjudicial a los trabajadores que los presuntamente atribuidos a la atomización. Es difícil abstenerse de prestar oídos atentos a la advertencia de Piñera <sup>25</sup> : "Hay que decirlo, pues, con toda franqueza: la discusión sobre el marco de la actividad sindical tiene fundamentalmente implicaciones distributivas al interior del sector de los trabajadores, e implicaciones de poder político frente al resto de la sociedad ... lo que se decide es si se les entrega a los sindicalistas el poder para paralizar la economía y tomar como rehén al país; lo que se decide es si los dirigentes sindicales pueden llegar a tener en nuestra sociedad más poder que los parlamentarios, no obstante que éstos son elegidos democráticamente por la ciudadanía." (pág. 56)

El argumento a favor de la multiplicidad de sindicatos es el mismo que sustenta la conveniencia de la negociación colectiva descentralizada; es decir, lograr la mejor adecuación de las tratativas entre trabajadores y empresas a las peculiaridades de cada actividad.

Esto podía quizás carecer de importancia durante el último medio siglo cuando tal adecuación, al igual que casi todas las actividades económicas, se regulaban y permanecían inmóviles hasta la próxima regulación, ajenas a los avatares de la competencia, sin tener que responder a los cambios que ésta hubiera podido requerir. Pero la capacidad de las tratativas

---

<sup>25</sup> J. Piñera, op. cit., pág. 56.



entre trabajadores y empresarios para adecuarse a las peculiaridades de cada actividad es dramáticamente más importante cuando las actividades económicas están llamadas a cambiar al ritmo vertiginoso de la competencia, como en la economía argentina desde 1991.

Dentro de un mismo sector hay empresas que se reconvierten a distintos ritmos; las que continúan protegidas no necesitan hacerlo, otras lo hacen a un ritmo tan lento que no sobreviven y, finalmente, otras tan acelerado que pasan a exportar, en vez de substituir importaciones amparadas detrás de protecciones y regulaciones varias. Sin embargo, las "comisiones internas" de esas empresas carecen de autonomía para celebrar convenios libres del eventual veto del sindicato que las agrupa. Mientras algunas empresas de la industria metalmeccánica han comenzado a exportar, otras desaparecen por la falta de protección, y las automotrices continúan protegidas, pero todas ellas deben someterse al mismo convenio colectivo que la Unión Obrera Metalúrgica tenga a bien celebrar.

#### V. Apertura Comercial Indecisa

Esta sección considera la hipótesis que el comportamiento del desempleo en Argentina desde 1991 puede haber sido influido también por un fenómeno que complementa a los de la sección anterior como causa de desempleo: Dado que el mercado laboral ha funcionado con los impedimentos mencionados ¿la indecisión, el titubeo, las contradicciones, de la apertura comercial pueden haber influido en el comportamiento del desempleo ?

Desde hace casi veinte años, 1976 específicamente, los sucesivos gobiernos han incluido entre sus diversas políticas a la apertura comercial, con distintas variantes, como una intención nunca cumplida pero siempre reiterada. En 1980 se decidió que en 1984 ninguna tarifa aduanera excedería el 20% y, sin embargo, a fines de 1988 el arancel máximo de importación era 50%, además de un recargo arancelario de 15% para todas las importaciones, y el 32% de la producción nacional estaba protegida por alguna barrera no-arancelaria <sup>26</sup>.

En la medida que estas -y otras- circunstancias han restado credibilidad a los planes de apertura comercial, la iniciada a fines de 1989 -ya reformada en octubre de 1992 y otra vez en agosto de 1993- tendrá un efecto sobre el desempleo: Las actividades cuya protección disminuye reducirán su nivel de actividad ya que, aún sin creer que la apertura sea sostenible,

---

<sup>26</sup> Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos "La Política Comercial Externa de Argentina y las Reglas del Gatt" (Buenos Aires, 1993).

ésta las perjudica; mientras que las actividades que, por ese mismo hecho, dejan de estar discriminadas en contra postergarán los aumentos en sus respectivos niveles de actividad hasta convencerse de que la apertura sea definitiva.

La falta de credibilidad, y la correspondiente disminución de la demanda por trabajo, hubieran causado menos desempleo si el mercado laboral hubiera funcionado sin impedimentos (si se hubiera podido contratar trabajo "mientras dure esta apertura", sin obligación de preaviso e indemnización, por ejemplo), que el causado en las condiciones actuales del mercado de trabajo.

La importancia de la credibilidad de las reformas comerciales ha sido enfatizada por D. Rodrik <sup>27</sup>: "Weakly credible reforms create uncertainty in the private sector in two ways. They create doubts both as to the kind of policies the government will institute if and when the reversal materializes and as to the timing of the reversal ... Even when (investors) bring assets home, they will prefer, in Rudiger Dornbusch's evocative phrase, to sit "in the parking lot with the engine running" - by taking short term positions in the stock market, for example. Such reforms effectively generate an "option value" to withholding physical investment; waiting it out is preferable to committing partially irreversible capital. Unsustainable trade reforms, therefore, can have deleterious consequences that go far beyond simple inefficacy." (pág. 3).

Las contradicciones que le han quitado credibilidad a los intentos argentinos de apertura comercial no son solamente los episodios de sube-y-baja: aumentos que siguieron a las reducciones, que siguieron a los aumentos, que ... de tarifas (siendo el ejemplo más notable el aumento en octubre de 1992 a 10% de la tasa de estadística, a continuación de una rebaja generalizada de tarifas <sup>28</sup>).

---

<sup>27</sup> Dani Rodrik, "Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide" trabajo escrito para la Trade Policy Division of the World Bank (Washington, D. C.), otoño de 1988.

<sup>28</sup> La justificación del Informe Oficial del Ministerio de Economía puede, quizás, ser tan perjudicial para la credibilidad de la apertura como el propio aumento de la tasa: "El aumento de la tasa de estadística está relacionado con problemas coyunturales tanto internos como externos. La actual recesión mundial deprime los precios de los productos



También contribuye a la falta de credibilidad la existencia de los regímenes especiales que, en abierta contradicción con la política de apertura comercial, ponen sectores enteros (automotriz, textiles, papel, tabaco, aceites, curtiembres) en condiciones preferenciales a través de cupos de importación, tarifas distintas según el importador, o el abaratamiento de los insumos locales por debajo de sus precios internacionales (semillas oleaginosas y cueros crudos).

La discrecionalidad de estos regímenes crea una expectativa acerca de los mecanismos para transformarse en el agraciado poseedor de uno de ellos. Así, recursos que debieron dedicarse a la reconversión de los sectores son, en cambio, más provechosamente destinados a la búsqueda de estos mecanismos. Esto demora la reconversión y consecuentemente posterga la absorción de trabajo, con efectos perjudiciales sobre el empleo.

1. El Caso de la Resolución 811/93. Esta resolución, vigente desde agosto de 1993, ilustra con particular claridad la variabilidad (a veces, impredecible) de la política arancelaria que, presumiblemente, tiene el objetivo de abrir la economía a la competencia.

La resolución establece derechos específicos de importación para casi 200 posiciones del sector textil y la industria de confecciones. Estas posiciones representaron en 1992 el 55% del valor de las importaciones de textiles. Estos derechos caducarán en enero de 1996 pero pueden ser prorrogados por seis meses, conforme está previsto en la resolución. Esto es, por sí mismo, un elemento de incertidumbre acerca de la continuidad de la política arancelaria que no contribuye a su credibilidad.

Además, estos derechos se expresan en pesos por kilogramo de mercadería, de modo que sus magnitudes como porcentaje del valor de los productos suben (bajan) según que los precios internacionales de los productos bajen (suban). Esto ciertamente resta continuidad a la política arancelaria.

El artículo 3 de la resolución estipula, además, que el

---

importables y exportables. Como consecuencia de ello, los términos de intercambio no han mejorado y los productores de bienes que substituyen importaciones enfrentan condiciones de muy baja rentabilidad. Debido a las mayores importaciones y a las bajas exportaciones con países limítrofes, el déficit de la balanza comercial ha crecido significativamente creando presiones sectoriales difíciles de contener ..." (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, op. cit., pág. 15).

arancel específico que nos ocupa se aplicará únicamente si resulta superior al arancel ad-valorem, de 15% o 20% según el producto, que también está vigente. Es decir, se aplica el derecho específico o el ad-valorem, el que sea mayor.

Utilizando los precios prevalecientes en 1992 se pueden traducir a aranceles ad-valorem equivalentes los derechos específicos para cada una de las posiciones involucradas. La diferencia entre este valor y el correspondiente ad-valorem (15% o 20%, según el producto) se denomina "protección adicional". Los cálculos de Garriga y Molle <sup>29</sup>, resumidos en el Cuadro 5, muestran que solamente el 10% de las importaciones de textiles afectadas no fueron desalentadas por la protección adicional porque el equivalente ad-valorem del derecho específico es menor que 15% o 20% según corresponda. El 90% restante; o sea, más de 300 millones de dólares, soportaron un encarecimiento muy significativo debido a la protección adicional (en algunos casos, superior al 50%).

Cuadro 5. Protección Adicional  
de la Resolución 811/93.

Protección Adicional	Valor de las importaciones afectadas (millones U\$S)	Proporción sobre el total afectado (%)
0%	35,6	10,4
Entre 0% y 5%	26,6	7,8
Entre 5% y 10%	66,7	19,5
Entre 10% y 15%	78,7	23,0
Entre 15% y 20%	54,1	15,8
Entre 20% y 30%	56,9	16,6
Entre 30% y 50%	21,6	6,3
Más de 50%	2,2	0,6

Fuente: M. Garriga y G. Molle, op. cit., pág. 8.

La resolución 811/93 no es, pues, una transgresión insignificante a la continuidad del proceso de apertura de la economía y, por eso, es un ejemplo de las medidas de política comercial que minando la credibilidad en esta política hacen menos fluido el traspaso de trabajo entre sectores y contribuye, así, al problema de desempleo durante el período en estudio.

<sup>29</sup> M. Garriga y G. Molle "Consideraciones sobre las Medidas de Protección Arancelaria en el Sector Textil" (Centro de Economía Internacional, Septiembre de 1993).



2. Las resoluciones que determinan derechos anti-dumping. Estas constituyen otro mecanismo por el cual decisiones discrecionales disminuyen la uniformidad de la política arancelaria, interrumpen su continuidad, y de esa manera, reducen su credibilidad. Por eso, dificultan la absorción de trabajo por parte de los sectores que se reconvierten para adaptarse a la apertura comercial.

Las medidas anti dumping son, a veces, utilizadas como una forma disimulada de proteccionismo: Si un productor extranjero tiene, por cualquier razón, saldos exportables muy grandes, o acumulación de inventarios financieramente intolerables, él tratará de resolver su problema exportando sus excedentes a precios menores que los internacionales y trasladando el problema a nuestro país, a través de nuestra importación de sus productos. Desde este punto de vista, lo que los productores extranjeros nos venden son "sus problemas", y una manera de evitarlo es gravando con aranceles la importación de sus productos.

Pero este punto de vista ignora que los consumidores locales se benefician al poder comprar los productos que, merced al dumping, llegan más baratos que sus similares nacionales. En la percepción de los consumidores, los extranjeros no nos están "vendiendo sus problemas" sino que, por el contrario, gracias a esos problemas se abre la posibilidad de comprar más barato. La economía nacional en su conjunto está, de hecho, gastando menos recursos cuando se importan bienes a precios de dumping que cuando esos bienes se producen internamente.

El argumento a favor de las medidas anti dumping vuelve a la carga, negando ser una forma disimulada de proteccionismo, y acusando que el razonamiento precedente sólo tendría una validez limitada a un contexto estático. Con una visión dinámica uno advertiría que los productores extranjeros que hacen dumping y de ese modo destruyen, compitiendo deslealmente, a la producción nacional, van a completar su obra explotando también a los consumidores nacionales y a la economía nacional en su conjunto. Tal expoliación tendría lugar cuando los productores extranjeros, luego de haber hecho quebrar a los productores nacionales, se encuentren en la posición monopólica de exigirle a los consumidores nacionales precios muy superiores a los que éstos pagaban inicialmente al productor nacional.

Así, se argumenta que el dumping es perjudicial en el largo plazo aún para los propios consumidores, que creían beneficiarse adquiriendo los productos importados a un precio menor que el producto similar de origen nacional. Por lo tanto, se dice, el gobierno debe evitar este perjuicio, encareciendo con tarifas los productos extranjeros en que se observe la práctica del dumping.

La falacia de este razonamiento, sin embargo, es obvia: Para que un productor extranjero, que practica dumping hacia nuestro

país, pudiera eventualmente llevar a cabo la expoliación mencionada es menester que tal productor sea el monopolista mundial de su producto. Si esta condición no se cumple, la eventual desaparición de la producción local no crea automáticamente un poder monopólico en manos del productor extranjero, ya que éste todavía estará sometido a la competencia de los restantes productores del mismo producto en los mercados mundiales.

Se concluye, pues, que el interés nacional sólo requiere tarifas antidumping en el caso que el productor extranjero del producto en consideración tenga poder monopólico en el mercado mundial de ese producto. No es posible mirar sin sospecha de proteccionismo las resoluciones antidumping para proteger productos con mercados internacionales tan competitivos como la mayoría de los incluidos en el Cuadro 6.

Si estos desvíos de la competencia fueran insignificantes, en número y valores, no perjudicarían la continuidad y credibilidad de la apertura comercial; sin embargo éste no es el caso: Las resoluciones de la Secretaría de Comercio e Inversiones que determinan derechos anti-dumping hasta marzo de 1994 han sido recientemente empadronadas en la Resolución 442/94, y se observa que constituyen desvíos muy significativos de la política de apertura comercial.

El Cuadro 6 muestra que en Marzo de este año había 146 productos con protección anti-dumping. Los correspondientes derechos están comprendidos entre 3,9% (para chapa de hierro o acero importada de la ex Yugoslavia) y 86,51% (para ciertos medidores importados del Brasil).

Cuadro 6: Derechos anti-dumping  
vigentes en marzo de 1994.

Capítulo Arancelario	Número de posiciones o productos	País de origen	Descripción de la mercadería	Derecho anti-dumping (%)
72	13	Brasil	Chapas laminadas en caliente	22,83
72	17	Brasil	Chapas laminadas en frío	12,50
85	1	Brasil	Bujías de encendido	16,68
73	8	Sudáfr.	Caños varios	39,58
72	13	Alemania	Chapas laminadas en frío	14,32

(Continúa en la página siguiente)



Continuación del Cuadro 6

<u>Capítulo Arancelario</u>	<u>Número de posiciones o productos</u>	<u>País de origen</u>	<u>Descripción de la mercadería</u>	<u>Derecho antidumping</u>
86	4	Brasil	Alambre de cobre esmaltado	30,73 33,23 22,10 13,40
84	1	Brasil	Discos y cuchillas de acero	29,37
85	2	Alemania	Lámparas	29,58
85	2	Hungría	Lámparas	18,75
85	2	Polonia	Lámparas	15,83
96	2	China	Lápices grafito y color	67,01 63,39
39	1	U. S. A.	PVC (suspensión)	21,07
39	1	México	PVC (suspensión)	26,42
52	7	China	Telas	30,80
52	1	Brasil	Tejido Denim	18,75
39	1	Brasil	PVC (Films)	35,83
39	1	Colombia	PVC (Films)	28,85
29	1	Brasil	Prod. Químico	15,37
29	1	Brasil	Prod. Químico	21,42
62	1	China	Camisas hombre	49,29
62	1	Corea	Telas	38,58
62	1	Hong Kong	Telas	50,70
90	7	Brasil	Cristales oftálmicos varios	29,66 36,10 29,89 48,83 29,89 29,58 38,56
90	4	Brasil	Medidores varios	48,91 66,65 66,80 86,51
85	45	Checo.	Motores eléct. trifásicos	Entre 24 y 56
48	4	Brasil	Cartulina	18,32
72	1	Alemania	Chapa	14,65
72	1	Bélgica	Chapa	23,61
72	1	Checo.	Chapa	12,83
72	1	Yugoesl.	Chapa	3,90

Fuente: Boletín Oficial No. 27.853, 1ra. sección (Viernes 18 de marzo de 1994).

3. Indice de Continuidad de la Política Arancelaria. Además de los instrumentos ejemplificados por la resolución 811, los regímenes especiales o las decisiones antidumping, los aranceles (incluida la tasa de estadística) en sí mismos han tenido un comportamiento discontinuo desde el segundo semestre de 1989. Esta discontinuidad no corrigió, compensándolos, los efectos de la aparición de los instrumentos distorsivos mencionados antes, sino que introdujo discontinuidad adicional.

La trayectoria de los aranceles<sup>30</sup> desde junio de 1989 hasta marzo de 1994 tiene la forma de la letra J mirada en un espejo. Este comportamiento se observa en la mayoría de las casi diez mil posiciones arancelarias, y consecuentemente, en los promedios de los noventa y siete capítulos del arancel. En algunos casos no se trata de una letra J invertida dibujada con mano firme, sino que en cada una de sus partes, el largo tramo descendente primero y el corto tramo ascendente después, presenta ciertos altibajos.

El índice utilizado para medir la continuidad de la desgravación arancelaria de cada posición o capítulo es el siguiente:

$$IC_j = \frac{T_j^{inicial} - T_j^{final}}{\sum_n |T_j^n - T_j^{n+1}|}$$

donde  $T_j$  indica el arancel sobre el  $j$ -ésimo producto, o el arancel promedio del  $j$ -ésimo capítulo, y el supraíndice  $n$  indica el momento en el tiempo en que se tomó la observación<sup>31</sup>.

El índice de continuidad tomará el valor 1 para un cierto producto o capítulo si todos los movimientos del arancel correspondiente han sido hacia abajo, lo cual indica una desgravación de continuidad perfecta. Tomará el valor -1 si todos los movimientos han sido hacia arriba, lo cual indica un aumento del arancel de continuidad perfecta, y estará tanto más cerca de 0 cuanto mayores hayan sido los altibajos del arancel considerado, o cuando los sucesivos movimientos no dieran como resultado una variación del arancel en ninguna dirección determinada.

<sup>30</sup> A menos que se estipule lo contrario, toda vez que se mencionan aranceles se entiende que incluyen la tasa de estadística u otro recargo de aplicación generalizada.

<sup>31</sup> Se tomaron observaciones en junio de 1989, 1990 y 1991, marzo y octubre de 1992, octubre de 1993 y marzo de 1994.



Es importante destacar que el índice mide continuidad y no magnitud del cambio de aranceles; así, una desgravación modesta pero continua como, por ejemplo, un arancel que comenzó siendo 25%, bajó a 22% y terminó en 20% exhibirá un índice de valor 1; mientras que una reducción (de mayor magnitud que la anterior) de otro arancel que comenzó, por ejemplo, en 55%, bajó a 13% y después subió a 22% mostrará un índice de valor 0,647, ya que la continuidad en este caso es menos que perfecta.

El Cuadro 7 muestra los valores de los índices de continuidad correspondientes a los aranceles promedio de los 97 capítulos del arancel. Se observa una generalizada falta de continuidad, ya que solamente los capítulos 46 (Manufacturas de espartería y cestería) y 86 (Vehículos y material ferroviario) tienen continuidad perfecta, con un índice de continuidad igual a 1.

Cuadro 7. Indices de Continuidad de la Política Arancelaria 1989-1994

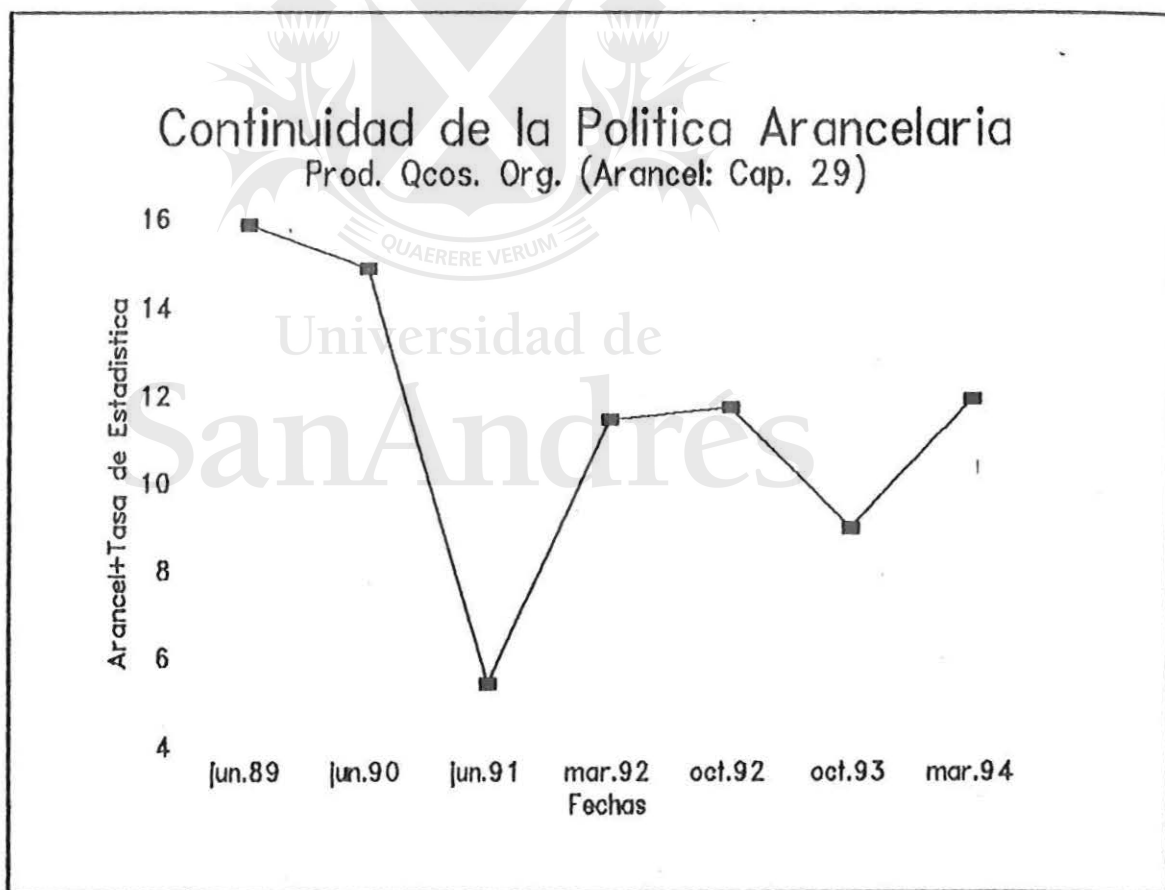
Capítulo 1: 0.26	Capítulo 33: 0.25	Capítulo 65: 0.54
Capítulo 2: 0.13	Capítulo 34: 0.39	Capítulo 66: 0.59
Capítulo 3: 0.25	Capítulo 35: 0.35	Capítulo 67: 0.98
Capítulo 4: 0.36	Capítulo 36: 0.56	Capítulo 68: 0.47
Capítulo 5: 0.35	Capítulo 37: 0.14	Capítulo 69: 0.67
Capítulo 6: 0.36	Capítulo 38: 0.45	Capítulo 70: 0.57
Capítulo 7: 0.36	Capítulo 39: 0.31	Capítulo 71: 0.46
Capítulo 8: 0.39	Capítulo 40: 0.49	Capítulo 72: 0.37
Capítulo 9: 0.45	Capítulo 41: 0.81	Capítulo 73: 0.25
Capítulo 10: 0.11	Capítulo 42: 0.68	Capítulo 74: 0.38
Capítulo 11: 0.26	Capítulo 43: 0.53	Capítulo 75: 0.42
Capítulo 12: 0.34	Capítulo 44: 0.64	Capítulo 76: 0.45
Capítulo 13: 0.42	Capítulo 45: 0.48	Capítulo 78: 0.66
Capítulo 14: 0.48	Capítulo 46: 1.00	Capítulo 79: 0.77
Capítulo 15: 0.42	Capítulo 47: -0.11	Capítulo 80: 0.78
Capítulo 16: 0.82	Capítulo 48: 0.40	Capítulo 81: 0.55
Capítulo 17: 0.45	Capítulo 49: 0.42	Capítulo 82: 0.66
Capítulo 18: 0.27	Capítulo 50: 0.63	Capítulo 83: 0.45
Capítulo 19: 0.41	Capítulo 51: 0.54	Capítulo 84: 0.84
Capítulo 20: 0.73	Capítulo 52: 0.39	Capítulo 85: 0.70
Capítulo 21: 0.44	Capítulo 53: 0.52	Capítulo 86: 1.00
Capítulo 22: 0.75	Capítulo 54: 0.21	Capítulo 87: 0.94
Capítulo 23: 0.38	Capítulo 55: 0.62	Capítulo 88: 0.66
Capítulo 24: 0.61	Capítulo 56: 0.49	Capítulo 89: 0.99
Capítulo 25: 0.45	Capítulo 57: 0.71	Capítulo 90: 0.77
Capítulo 26: 0.54	Capítulo 58: 0.71	Capítulo 91: 0.17
Capítulo 27: 0.95	Capítulo 59: 0.33	Capítulo 92: 0.52
Capítulo 28: 0.44	Capítulo 60: 0.83	Capítulo 93: 0.90
Capítulo 29: 0.17	Capítulo 61: 0.47	Capítulo 94: 0.58
Capítulo 30: -0.01	Capítulo 62: 0.41	Capítulo 95: 0.63
Capítulo 31: 0.26	Capítulo 63: 0.42	Capítulo 96: 0.52
Capítulo 32: 0.46	Capítulo 64: 0.62	Capítulo 97: 0.07

Además, se observan dos capítulos cuyos índices de continuidad son negativos: Productos farmacéuticos y pastas de madera u otras fibras celulósicas (Capítulos 30 y 47, respectivamente). En estos casos las sucesivas oscilaciones del arancel dieron como resultado un arancel en marzo de 1994 mayor que en junio de 1989.

Como la asignación de recursos solamente depende de los precios relativos, es posible que una generalizada falta de continuidad que fuera uniforme, y cuyas discontinuidades sucedieran simultáneamente, para todos los bienes fuese equivalente a una continuidad perfecta para todos los bienes. Como se observa en el Cuadro 7, ése no es lamentablemente el caso que nos ocupa.

En el apéndice se muestran las trayectorias de los aranceles promedio de cada capítulo del arancel. Como ejemplos se pueden mencionar los casos que muestran las Figuras 5 y 6.

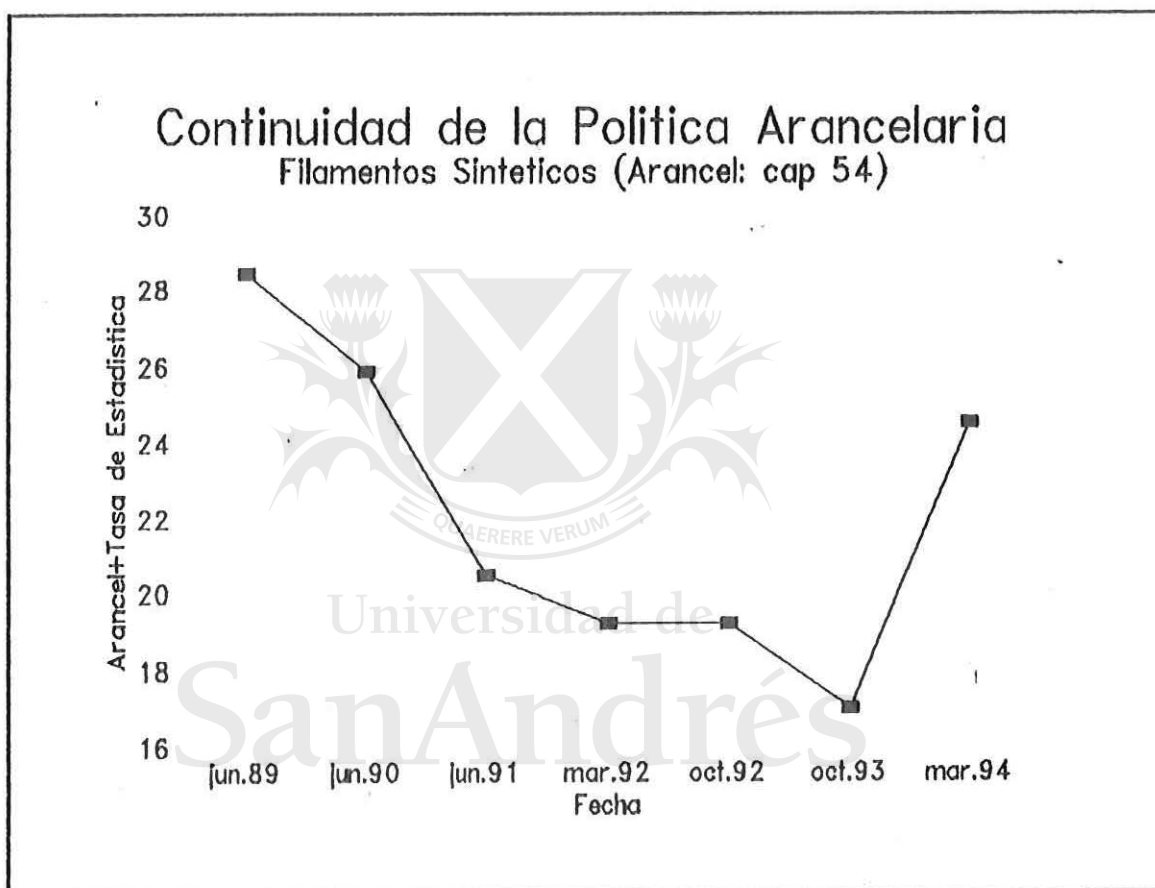
Figura 5





La Figura 5 ilustra el caso de los productos químicos orgánicos, con un índice de continuidad de 0.17 y la 6 muestra el caso de los filamentos sintéticos, con un índice de continuidad de 0.21. Ambos productos han estado sometidos a una notable falta de continuidad de la política arancelaria, pero además la reversión de tal política para los productos químicos orgánicos empezó en junio de 1991, mientras que para los filamentos sintéticos recién comenzó en octubre de 1993.

Figura 6



La intensa y heterogénea falta de continuidad de la política arancelaria se muestra en el histograma de la Figura 7. La intensidad de la falta de continuidad se aprecia en el hecho que los índices comprendidos entre 0.4 y 0.5 son los que se repiten con mayor frecuencia (y ésta no alcanza al 24% de los capítulos del arancel); menos del 19% de los capítulos tienen índices de continuidad superiores a 0.7 y más de la mitad de los capítulos tienen índices de continuidad menores que 0.5.

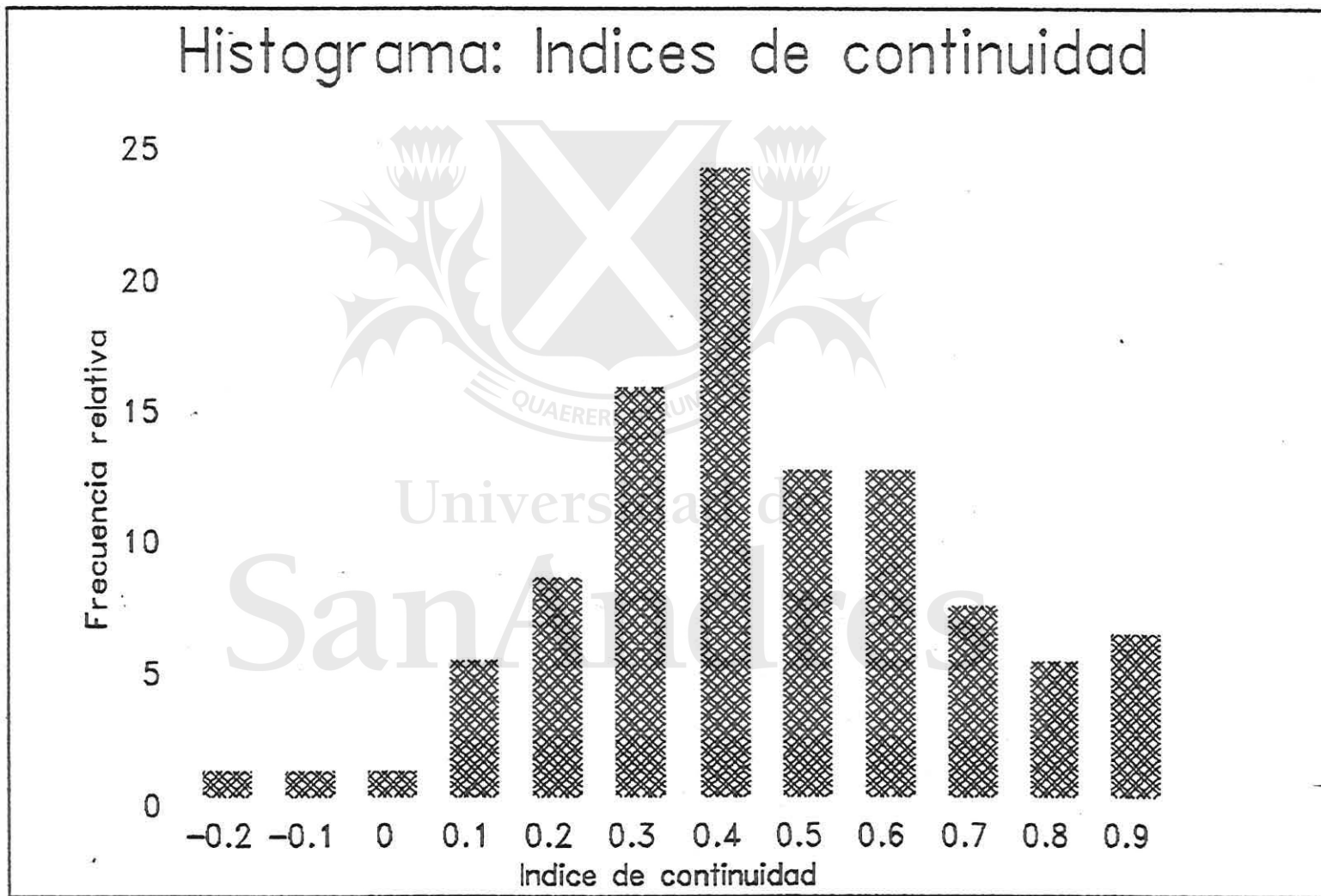


Figura 7



Pero, además, esta falta de continuidad no es homogénea para todos los capítulos (en cuyo caso, no hubiera afectado los incentivos relativos a los distintos sectores). La heterogeneidad se observa en la gran dispersión del histograma: La cantidad de capítulos con índices comprendidos entre 0.7 y 0.9 (13% del total) es aproximadamente la misma que la de los que tienen índices entre 0.1 y 0.3; asimismo, la cantidad de capítulos con índices comprendidos entre 0.9 y 1 (6.5% del total) es aproximadamente la misma que la de los que tienen índices entre 0 y 0.2.

La intensa y heterogénea falta de continuidad de la política arancelaria ha restado credibilidad a esta política y, en condiciones de mercados laborales regulados e impedidos de adecuarse a condiciones tan cambiantes, contribuye al fenómeno de desempleo a pesar de las condiciones macroeconómicas favorables.

#### VI. Privatizaciones y Finanzas Provinciales

En esta sección se considera la vinculación entre el aumento del desempleo durante el período 1992-1994, por un lado, y un acontecimiento económico muy destacado del período, por el otro. El acontecimiento es la privatización de empresas públicas y la racionalización de las finanzas provinciales (esta última todavía alarmantemente incompleta).

La primera reflexión es que las regulaciones en el mercado de trabajo, analizadas en la sección IV, han dificultado la fluidez con que el trabajo desplazado de las ex-empresas públicas y de los fiscos provinciales pudo haber sido absorbido por el sector privado de la economía.

Segundo, cabe preguntarse en qué medida el aumento del desempleo que podría, quizás, atribuirse a estas causas no es, en realidad, nada más que haber explicitado la situación de desempleo virtual en que se encontraba gran parte de la fuerza laboral de las ex-empresas públicas y los fiscos provinciales. Es decir, si el "empleo" en tales actividades no era sino una forma encubierta de seguro de desempleo, lo que puede decirse es que expiró la póliza de tal seguro pero no que aumentó el desempleo.

Tercero, los esfuerzos para compensar a los damnificados por la expiración del seguro pueden ser contrarios al objetivo de inducir a la fuerza laboral involucrada a que se emplee productivamente en otros sectores de la economía, o regiones del país. Para evitar esta contradicción se requeriría promover la mayor movilidad (intersectorial y geográfica) del trabajo, en vez de compensaciones que más bien inducen a que esa fuerza laboral permanezca en las regiones o sectores donde su productividad es insignificante. Dicha promoción incluye la capacitación que confiera a los trabajadores involucrados la aptitud de migrar a

otros sectores o regiones del país, donde su productividad sea mayor que en la situación actual.

#### 1. La expiración del seguro implícito de desempleo

La ocupación en las empresas públicas nacionales<sup>32</sup> cayó de 290 mil personas a fines de 1989, hasta 107 mil a fines de 1992 y, según cálculos de FIEL, habría bajado hasta 41 mil personas a fines de 1993<sup>32</sup>, el 14% del personal de 1989. Para esas 250 mil personas expiró el seguro implícito de desempleo. Una parte, presumiblemente importante, de ellas se encuentra actualmente trabajando en las mismas empresas, ya privatizadas, o en otras empresas. El resto están tan desempleadas como antes, pero ahora ya no cobran el seguro.

La privatización de las ex empresas públicas no parece tener una vinculación firme con la evolución del desempleo en el período analizado. Por cierto, no se conocen datos sobre la fracción del empleo en las ex empresas públicas que no se reubicó en las mismas empresas una vez privatizadas o en otras empresas, pero la evidencia de los últimos veinte años sugiere que la disminución del empleo en las empresas públicas nunca estuvo íntimamente asociada con cambios significativos en la tasa de desempleo.

El Cuadro 8 muestra que la disminución del empleo en las empresas públicas entre 1975 y 1982 fue de aproximadamente 140 mil personas, de las cuales 46 mil fueron dadas de baja entre 1975 y 1977, y las restantes 100 mil en el quinquenio siguiente, sin que ello repercutiera en la tasa de desempleo. De igual manera, entre 1984 y 1991 la ocupación en las empresas públicas se redujo prácticamente a la mitad sin que ello repercutiera en la tasa de desempleo. Aunque la evidencia es, en realidad, escasa y fragmentada, sugiere que la fracción del empleo dado de baja de las empresas públicas que no se reubica en otro empleo es de una magnitud que no incide significativamente en la tasa de desempleo.

---

<sup>32</sup> FIEL, Indicadores de Coyuntura, No. 322, abril 1993, págs. 18/19.



Cuadro 8. Personal ocupado en  
las empresas públicas, 1975-1991  
(miles de personas)

<u>Fecha:</u> Diciembre de	Combustibles y Energía	Transporte y Comunicaciones	Industria y Servicios	Total
-----	-----	-----	-----	-----
1975	120	281	28	429
1976	120	278	29	427
1977	111	244	26	381
1978	99	227	26	351
1979	94	220	24	339
1980	90	210	16	315
1981	81	207	12	300
1982	77	204	12	292
1983	78	215	12	304
1984	81	220	12	313
1985	81	212	12	305
1986	80	207	12	298
1987	82	203	12	296
1988	84	201	12	297
1989	86	196	12	294
1990	85	123	10	219
1991	68	89	10	166

Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas. Datos inéditos.

La conclusión anterior coincide con los resultados del estudio de Hachette y Luders para Chile <sup>33</sup>: "La privatización, como medio de transferencia de propiedad no parece haber influido negativamente sobre el empleo durante el período analizado. Por el contrario, a pesar de que la adaptación de todas las empresas -privadas y públicas- a la reglamentación del mercado en los años 1970 se tradujo en desempleo, la venta de empresas públicas al sector privado, per se, no contribuyó a ello." (pág. 170).

La ocupación en el sector público de las provincias, que había crecido sistemáticamente hasta 1991, se estabilizó por encima de 1 millón de agentes desde 1992 como lo muestra el Cuadro 9, aunque los datos de 1993 pueden subestimar el empleo ya que no incluyen personal transferido. Estos datos indican que

<sup>33</sup> D. Hachette y R. Luders La Privatización en Chile (ICS Press, California, 1992).

difícilmente pueda haber alguna relación entre el desempleo durante el período de este estudio y la racionalización de los fiscos provinciales, ya que ésta no se ha manifestado en menor planta de personal.

**Cuadro 9. Planta de personal. Sector público provincial**  
(en miles)

<u>Jurisdicción</u>	<u>1987</u>	<u>1993</u>
Muni. Cdad. de Bs. As.	84	77 (2)
Buenos Aires	275	288 (4)
Catamarca	22	23 (2)
Córdoba	73	77 (4)
Corrientes	36	41 (3)
Chaco	39	36 (3)
Chubut	16	19 (3)
Entre Ríos	35	40 (5)
Formosa	29	32 (5)
Jujuy	26	28 (5)
La Pampa	14	15 (2)
La Rioja	18	21 (1)
Mendoza	38	42 (6)
Misiones	26	32 (4)
Neuquén	23	29 (1)
Río Negro	24	29 (2)
Salta	41	43 (1)
San Juan	19	24 (1)
San Luis	16	17 (2)
Santa Cruz	14	14 (2)
Santa Fe	67	81 (2)
Stgo. del Estero	30	31 (5)
Tucumán	46	42 (3)
Tierra del Fuego	4	5 (1)
Total	1.015	1.085

- Notas:** (1) dato de diciembre 1992.  
 (2) dato de setiembre 1993.  
 (3) dato de junio 1993.  
 (4) dato de marzo 1993.  
 (5) dato de diciembre 1993.  
 (6) dato de junio 1992.

**Fuente:** Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Datos inéditos.



Una estimación de FIEL <sup>34</sup> indica que si se deseara mantener la relación de empleados públicos a habitantes que existía en 1983, las provincias en conjunto reducirían sus plantas de personal en aproximadamente 204 mil personas. Nada indica que ése sería el objetivo de tamaño de personal en el sector público de las provincias; en la última década las funciones del sector han variado y otras condiciones también pueden haberse modificado. Sin embargo, esa estimación sirve para alertar a las autoridades que cuando la racionalización se lleve a cabo, será de imperiosa prioridad haber introducido previamente la desregulación de los mercados laborales para facilitar la absorción de una cantidad de empleo que no será insignificante.

## 2. Las compensaciones contradictorias con la mayor productividad del trabajo

Si el "timing" sugerido en el último párrafo de la sección precedente no se cumpliera, se podría correr el peligro que surgieran improvisadas e imperfectas alternativas para hacer frente al desplazamiento de trabajo desde los fiscos provinciales a un sector privado que todavía no habría sido liberado de las regulaciones e impedimentos para absorber productivamente esa mano de obra.

Estas alternativas a la desregulación laboral están constituidas por medidas que, deliberadamente o no, retienen la mano de obra en las regiones o actividades adonde fué llevada por la vigencia del seguro implícito de desempleo. Y esto es exactamente lo opuesto de lo que se requeriría para que el trabajo encuentre su ocupación más productiva. El ejemplo más claro es la reducción selectiva de aportes a la seguridad social en determinadas regiones.

---

<sup>34</sup> FIEL, Indicadores de Coyuntura, No. 330, diciembre 1993, pág. 18.

## VII. Resumen y Conclusiones

La evidencia indica que el desempleo observado en los últimos tres años no es el resultado de una generalizada falta de demanda agregada en la economía. La hipótesis alternativa que sugiere esta evidencia es que el desempleo es el resultado de acontecimientos específicos que perturbaron el equilibrio en mercados determinados, los cuales carecieron de la flexibilidad necesaria para asimilar la perturbación sin provocar desempleo.

El análisis de las regulaciones más importantes en el mercado de trabajo indica que la falta de flexibilidad en este mercado reconoce principalmente cinco causas: La modalidad de contratación laboral, el régimen de despidos, la negociación colectiva, la legislación sobre huelgas y la estructura sindical.

Las propuestas legislativas actualmente en consideración para desregular el mercado de trabajo parecen un paso en la dirección correcta, aunque el análisis en este estudio sugiere que son insuficientes.

El potencial generador de desempleo de estas regulaciones se ha visto magnificado por la adopción, en el período estudiado, de importantes medidas de desregulación en otros mercados de la economía. En una economía dirigida, planificada, con fuerte intervención estatal, cuyas actividades nacían y prosperaban sin necesidad de someterse a los rigores de la competencia, las regulaciones en el mercado laboral generaban menos desempleo que en una economía de mercados libres.

Este estudio también ha propuesto la hipótesis que la forma zigzagueante e indecisa con que se ha implementado la apertura del comercio exterior en el período considerado, ha restado credibilidad a la liberalización comercial. Esto, a su vez, induce expectativas de reversiones y cambios sucesivos de política que frenan y postergan el desplazamiento de trabajo desde las actividades más protegidas hacia las más competitivas. El resultado conjunto de (a) mercados de trabajo regulados y (b) política comercial con baja credibilidad es un desempleo mayor que el causado por cada uno de estos elementos por separado. Si los mercados laborales no padecieran de las regulaciones mencionadas, la falta de credibilidad de la apertura comercial no sería causa de más desempleo; pero la presencia de estas regulaciones impiden que el mercado se ajuste a las reducciones preventivas y a las postergaciones de aumento del empleo inherentes a la falta de credibilidad y resulta, así, en mayor desempleo.

El análisis en este estudio indica que la privatización de empresas públicas no es, posiblemente, un factor de importancia en el desempeño del desempleo durante 1992-94. Tampoco lo es la



todavía inexistente racionalización de los fiscos provinciales, aunque ésta podrá causar un problema de desempleo si, al momento que se realice, la desregulación del mercado laboral no ha sido ya implementada.

Así pues, las alternativas para explorar en busca de propuestas son, en orden cronológico y de importancia:

1) La desregulación del mercado de trabajo en sus diversas formas: Plazo del contrato laboral y la legislación del empleo temporario; estabilidad e indemnización por despido; tributos y aportes al sistema de seguridad social; sindicalización y negociación colectiva por empresa o por sector; homologación estatal de ajustes salariales; legislación sobre accidentes de trabajo, licencias y vacaciones; etc.

2) Otras medidas que hagan más fluida la transferencia inter-sectorial e inter-regional de trabajo: mensajes menos contradictorios respecto del futuro de la apertura comercial (evitar contramarchas arbitrarias), capacitación laboral y educación y mejor información de oportunidades laborales.



Universidad de  
**San Andrés**

APENDICE

Trayectoria de los aranceles a las importaciones.  
Promedio de cada capítulo. Junio 1989-marzo 1994.

	jun.89	jun.90	jun.91	mar.92	oct.92	oct.93	mar.94	Ind.Cont
Cap. 1	15.73	14.63	3	8	8	3.16666	8.5	0.25917
Cap. 2	17.17	15.7	3.37	8.16	8	13.9	13.9	0.13265
Cap. 3	21.38	16.26	3	8	8	10.5	13.9597	0.25290
Cap. 4	32.56	17	3	8	8	16.7083	16.875	0.36111
Cap. 5	20.71	17.68	3	8	8	10.3235	11.5	0.35139
Cap. 6	23	19	3	8	8	12.5	12.5	0.35593
Cap. 7	29.59	16	3	8	8	15.3846	15.3846	0.36447
Cap. 8	29.12	16	3	8.39344	8.39344	12.9918	14.3688	0.39348
Cap. 9	27.35	16	3	8.58536	8.58536	9.67073	12.2317	0.45019
Cap. 10	15.88	14.73	3	8	8	3.22222	12.2777	0.11358
Cap. 11	23.5	16	3	8	8	15	15	0.26153
Cap. 12	18.49	16.08	3	8	8	5.54901	9.35294	0.34163
Cap. 13	21.69	17.29	3.48	9.71428	9.71428	8	10	0.41514
Cap. 14	30.06	22.53	3	8	8	11.1818	12.4545	0.48214
Cap. 15	29.72	21.47	3	8.60606	8.60606	13.8939	13.8939	0.42074
Cap. 16	40.56	17.56	16.54	19.0714	18.9285	16.9419	16.9419	0.82347
Cap. 17	36.44	24.22	7.89	12.2105	12.2105	17.6315	18.6842	0.45129
Cap. 18	31.4	17.6	4.1	13.6	13.6	16.75	19.75	0.27124
Cap. 19	34.6	16	5.2	11.2340	11.2340	17.5531	17.5106	0.40887
Cap. 20	39.32	16	14	15.7310	15.6638	17.8781	17.8991	0.72975
Cap. 21	38.39	16	6.47	10.4651	11.2093	18.9534	18.9534	0.43772
Cap. 22	36.89	16.88	14.34	15.7073	15.7073	14.5731	16.6219	0.74789
Cap. 23	24.82	19.73	3	8	8	12.8125	12.8125	0.37959
Cap. 24	34.06	23.94	12.63	16.8333	16.8333	17.9166	17.3333	0.61269
Cap. 25	24.79	20.1	3	8.09638	8.09638	10	11.1807	0.45408
Cap. 26	19.26	16.97	3	8	8	6.73529	6.94117	0.54191
Cap. 27	22.41	19	3	3	3	0	0.6	0.94784
Cap. 28	24.77	19.62	8.4	12.2090	12.2090	10.0679	13.4825	0.43860
Cap. 29	15.79	14.8	5.35	11.4044	11.6741	8.92626	11.8742	0.17434
Cap. 30	11.04	14.21	6.2	10.3466	10.0266	10.8	11.2866	-0.0145
Cap. 31	13.36	14.56	6.22	11.8918	11.8918	7.66216	8.22972	0.25639
Cap. 32	31.08	22.14	10.65	14.2121	14.3333	14.7348	18.1287	0.46405
Cap. 33	27.23	20.62	10.05	18.2195	18.6097	18.6097	20.3170	0.25186
Cap. 34	32.12	23.16	11.5	13.9714	14.2	18.1	20.5	0.39230
Cap. 35	22.85	19.67	9.06	13.4117	15.0588	11.3235	13.8088	0.34761
Cap. 36	32.85	23.75	12.35	14.1538	14.1538	17.0384	18.1153	0.56098
Cap. 37	25.52	19.54	7.84	11.0178	10.8035	16.6116	21.2366	0.13595
Cap. 38	22.67	16.53	7.04	10.7714	10.6285	10.8196	12.8446	0.45235
Cap. 39	26.05	19.98	9.08	12.4893	12.5177	14.7180	17.9698	0.31245
Cap. 40	33.05	22.65	14	15.24	13.76	16.576	19.488	0.49319
Cap. 41	28.14	21.57	14	16	16	11.1931	11.0795	0.81007
Cap. 42	42.73	26.87	25	25	25	28.3928	28.3928	0.67875
Cap. 43	25.67	20.17	14.92	18.1428	18.1428	18.2142	18.2142	0.53087
Cap. 44	34.17	24.25	13.5	16.2	16.1058	15.6588	17.6588	0.63722
Cap. 45	27.75	21.67	7.89	13.7142	13.7142	14.7857	14.7857	0.48454
Cap. 46	39	27	25	25	25	20.8333	20.8333	1
Cap. 47	13	13	3	8	8	15.5	15.5	-0.1111
Cap. 48	33.87	22.67	11.77	15.4265	15.3981	19.1327	21.2274	0.39989
Cap. 49	26.67	18.94	11.52	13.5333	13.1333	16.6666	17.5	0.41814



Cap. 50	33.14	26.74	24.05	15.5	15.5	19.5	19.5	0.63031
Cap. 51	35.15	24.11	16.08	15.8684	15.8684	17.7236	21.6710	0.53734
Cap. 52	39.5	25.72	17.69	21.1417	21.1417	22.8543	27.2480	0.39058
Cap. 53	30.81	22	14.74	17.3939	17.3939	19.7727	19.7727	0.52302
Cap. 54	28.4	25.84	20.42	19.1578	19.1578	16.9473	24.4868	0.20604
Cap. 55	40.52	26.65	23.14	21.0940	21.0940	22.3076	25.6324	0.62123
Cap. 56	36.8	24.17	10.59	14.6585	14.6585	15.7317	19.6585	0.48588
cap. 57	43	27	25	22.6923	22.6923	25	26.1153	0.71150
Cap. 58	41	27	24.39	22.6724	22.6724	24.2241	25.7758	0.71037
Cap. 59	38	25.63	12.81	16.3611	16.1388	21.3055	25.25	0.33487
Cap. 60	42.48	27	25	25	25	25	26.6666	0.82590
Cap. 61	43	27	25	25	25	30	31.5175	0.46833
Cap. 62	43	27	25	25	25	30	32.5294	0.41013
Cap. 63	39	26	25	24.7118	24.7118	29.8305	30.5084	0.42278
Cap. 64	43	27	25	25	25	29.25	29.25	0.61797
Cap. 65	43	27	23.43	24.1818	24.1818	29.3181	29.3181	0.53742
Cap. 66	43	27	21.33	21.1428	21.1428	26.7857	26.7857	0.58961
Cap. 67	43	27	23.43	23.6153	23.6153	18.8461	18.8461	0.98488
Cap. 68	33.6	23.88	12.21	15.4576	15.4576	18.9491	20.0169	0.46522
Cap. 69	35.82	24.76	16.33	18.0810	18.0810	20.2297	20.0405	0.66921
Cap. 70	33.67	23.26	14	16.2934	16.2934	17.9076	19.4293	0.56737
Cap. 71	29.61	22.13	12.04	15.8636	15.7424	16.8712	18.5227	0.45635
Cap. 72	26.21	20.16	12.33	14.2327	13.8036	17.5472	18.4636	0.37113
Cap. 73	31.71	22.04	13.9	17.9867	18.8211	22.2682	24.4933	0.25407
Cap. 74	29.45	21.04	8.89	14.7222	14.4722	16.0138	18.0555	0.37698
Cap. 75	26.67	20.44	6.06	10.3870	10.3870	12.5967	14.4032	0.42367
Cap. 76	34.65	23.83	12.8	16.5208	16.5208	19.5520	21.1562	0.44672
Cap. 78	38.27	25.36	14	16	16	18.9583	18.9583	0.66071
Cap. 79	38.6	25.4	16.2	17.2857	17.2857	19.1071	19.1071	0.77025
Cap. 80	37	24.8	15.1	17	17	17.0555	17.8333	0.77807
Cap. 81	31.93	20.73	6.18	11.3230	11.3230	11.0384	13.4076	0.55213
Cap. 82	38.82	25.2	20.09	21.4615	21.4615	21.9871	23.8717	0.66401
Cap. 83	38.24	25.81	16.97	18.775	18.775	25	25	0.45187
Cap. 84	35.38	23.38	17.99	14.9070	15.2711	6.17975	8.30589	0.84462
Cap. 85	43.73	26.7	13.99	15.4651	15.6770	16.0814	19.3348	0.69532
Cap. 86	37.7	24.75	20.6	19.9714	19.9714	8.57142	8.57142	1
Cap. 87	36.11	22.94	18.82	18.8440	18.4036	14.5871	15.1834	0.94402
Cap. 88	33.49	20.88	4.97	10.3684	10.3684	10	10.5263	0.65962
Cap. 89	30.71	22.7	22.62	22.8	22.8	5.9	5.9	0.98569
Cap. 90	46.41	27.82	15.68	16.1081	15.5760	14.2339	18.0847	0.76796
Cap. 91	33.26	22.85	13.8	13.9516	13.6774	27.5806	27.5806	0.16808
Cap. 92	44.33	26.83	15.31	15.6976	15.8139	24.4186	24.4186	0.52221
Cap. 93	38.71	25.36	24.21	24.2272	24.2272	25	25	0.89666
Cap. 94	38.56	25.22	20.11	21.8	22.2	24.35	24.95	0.58437
Cap. 95	33.35	22.4	18.79	20.7848	20.7848	20.5569	21.9746	0.62500
Cap. 96	38.46	25.26	18.3	21.4210	21.4210	21.9298	24.6315	0.52199
Cap. 97	3	8	3	18.75	18.75	0	0	0.06741

## Bibliografía

Alegria, A. y F. Coloma, "Huelga: Enfoques Teóricos, Análisis del Caso Chileno y Evidencia Internacional" Cuadernos de Economía, Vol. 29, No. 86, Abril 1992.

Bour, J., N. Susmel, C. Bagolini y M. Echart, "Costos Laborales en el Mercosur: Legislación Comparada" Documentos de Trabajo de FIEL, No. 32, Abril 1992.

Calmfors, L., "Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey" OECD Working Papers, No. 131 (OECD, Economics Department, Paris, 1993).

Caro Figueroa, J. A., "Rigidez y Flexibilidad en el Mercado de Trabajo Argentino" en Flexibilización del Mercado Laboral y Crecimiento Económico, editado por ADEBA (Buenos Aires, Ed. Tesis, 1989).

Coloma, F. y V. Fernández, "Los Costos del Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicio" Cuadernos de Economía, Vol. 30, No. 89, Abril 1993.

Elmeskov, J., "High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes" OECD Working Papers No. 132 (OECD, Economics Department, Paris, 1993).

FIEL, "Indicadores de Coyuntura", varios números.

Garriga, M. y G. Molle, "Consideraciones sobre las Medidas de Protección Arancelaria en el Sector Textil" (Centro de Economía Internacional, Septiembre de 1993).

Giordano, O. y A. Torres, "Reflexiones en Torno a la Reforma de la Legislación Laboral" Estudios, Vol. XVII, No. 68, enero/marzo 1994.

Guissarri, A., La Argentina Informal (Emecé Editores, Buenos Aires, 1989).

Hachette, D. y R. Luders, La Privatización en Chile (ICS Press, California, 1992).

Hicks, J., The Theory of Wages, 2nd. Ed. (Macmillan, London, 1963).

INDEC, "Encuesta Permanente de Hogares", varios números.

Lazear, E., "Job Security Provisions and Employment" Quarterly Journal of Economics, Vol. CV, Issue 3, August 1990.



Llach, J., "Estructura y Dinámica del Empleo en Argentina. Diagnóstico y Perspectivas" Boletín Informativo Techint, Enero-marzo 1988.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos "La Política Comercial Externa de Argentina y las Reglas del GATT" (Buenos Aires, 1993).

Piñera, J., La Revolución Laboral en Chile, 3ra. edición (Editorial Zig-Zag, Santiago, 1990).

Rodrik, D., "Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide" Trade Policy Division of the World Bank (Washington, D. C., 1988).

Summers, L. y O. Blanchard, "Beyond the Natural Rate Hypothesis", cap. 10 en L. Summers Understanding Unemployment (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1990).



Universidad de  
**San Andrés**