

Empleo, productividad, salarios, crecimiento

JUAN LUIS BOUR

Bour, Juan Luis

Empleo, productividad, salarios, crecimiento / Juan Luis Bour. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

57 p. ; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-1285-60-0

1. Empleo. I. Título.

CDD 331

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3°

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentiniens/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN 978-987-1285-60-0

Impreso en Argentina

Julio 2018

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Empleo, productividad, salarios, crecimiento

JUAN LUIS BOUR*



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas



Konrad
Adenauer
Stiftung

* Informe elaborado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de Argentina. El trabajo contó con la colaboración de economistas de FIEL. Todas las opiniones vertidas son responsabilidad exclusiva del autor, economista de FIEL, juanluis@fiel.org.ar.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	7
1. Crecimiento y empleo	9
2. ¿Crecimiento con desempleo?	11
3. Cambios en la composición del empleo	15
4. Precios relativos, costos, instituciones y productividad	17
5. Cambios de aproximación desde 2016	25
6. Bajo desempleo con empleo de baja calidad	27
7. Las reformas de 2017 y la agenda pendiente	32
8. Impacto esperado de las reformas	39
9. Dificultades para aprobar las reformas. Recomendaciones	41
ANEXO 1. Los salarios en una perspectiva de mediano plazo	43
ANEXO 2. Cuñas salariales en América Latina	49
ANEXO 3. Gestión empresarial, productividad y crecimiento	53
Referencias bibliográficas	57

RESUMEN EJECUTIVO

Se analiza la evolución del empleo, donde se destacan los principales cambios de composición observados en las últimas décadas. Se destacan reducciones en las tasas de actividad, particularmente de población más joven, y el rol de las normas laborales y los pagos de transferencia sobre las decisiones de participación laboral. Se evalúan cambios en las elasticidades de empleo y sus perspectivas de corto plazo. Se analizan las reformas 2017/18 que inciden sobre el mercado laboral, así como las perspectivas de avanzar en el paquete laboral remitido al Congreso en diciembre de 2017.

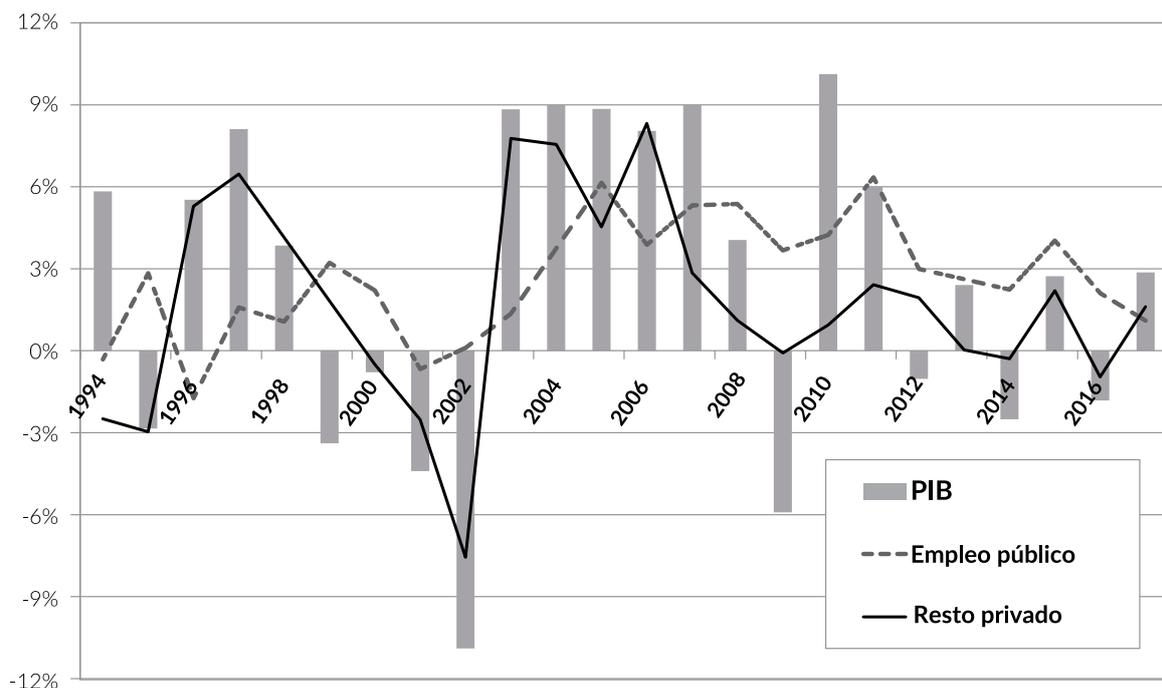
1. CRECIMIENTO Y EMPLEO

Crecimiento y empleo están asociados positivamente, con particular fuerza en el sector privado de la economía. La relación, sin embargo, no es simple. Si bien la demanda de trabajo deriva de la demanda de productos, y de allí se puede inferir causalidad de crecimiento a empleo, es claro que cambios en la productividad del empleo pueden alterar no sólo el precio del trabajo sino también el crecimiento de la economía y del empleo. Por lo tanto, la relación de “cuánto empleo se deriva de una unidad más de producto” puede variar considerablemente. Eventualmente, la creación de empleo exclusivamente de muy baja productividad

puede asociarse (por definición) con bajo o nulo crecimiento económico. Por el contrario, mejoras generalizadas en los niveles de productividad del trabajo tarde o temprano derraman (como indica la contabilidad del crecimiento) en un mayor crecimiento económico que no siempre derrama en una fuerte expansión del empleo.

No sólo se trata en efecto de focalizar las relaciones entre crecimiento, productividad y empleo. Cambios en los precios relativos pueden hacer que el crecimiento derive en más o menos empleo. Eventualmente podemos tener escenarios

Variaciones del PIB y empleo



de alto crecimiento con poca o nula creación de empleo, básicamente porque precios altos del trabajo en relación con el capital “mandan” reducir la cantidad de trabajo contenida en cada unidad de producto.

Argentina ofrece en las últimas décadas ejemplos cambiantes de la relación entre PIB y empleo. Los 80 fueron un período de marcada caída del producto, con niveles estables de empleo y desempleo asociados a muy fuertes oscilaciones de los ingresos reales. La alta inflación en esos años actuó para acolchonar y evitar la caída del empleo, ajustando costos por el lado de los precios (caída de ingresos reales).

Al desorden macroeconómico de los 80 y comienzos de los 90 le siguió una década de alto crecimiento del PIB asociada a una modesta creación de empleo formal en parte compensada por el auge del empleo informal. Esa evolución estable del empleo privado formal se explica por la combinación de saltos de productividad por incorporación de capital y tecnología –asociados a la apertura de la economía luego de años de aislamiento y retroceso respecto de la frontera de producción–, y por el aumento del precio relativo del trabajo respecto del capital durante la convertibilidad.

La siguiente década (los 2000) se inició con condiciones opuestas: una drástica caída del precio relativo del trabajo al capital tras la crisis de 2001/2, y el virtual corte del ingreso de capitales (por aumento del riesgo país en un contexto de default) que indujo la utilización de tecnologías intensivas en empleo. Ese “retorno a los 80” en términos de bajos ingresos reales dio lugar a un período de crecimiento económico asociado con una fuerte expansión del empleo. La reducción de costos permitió que la recuperación económica se diera con aumentos modestos o nulos de la productividad del trabajo y de la productividad total factorial. En la medida en que no se generaron nuevas condicio-

nes de expansión con aumento de la inversión, este patrón de crecimiento de una economía de baja productividad y costos crecientes estuvo en la base del estancamiento económico que sobrevino a partir de 2012.

Si nos atenemos a las estadísticas de empleo de cuentas nacionales del INDEC, el empleo privado total cayó en años de fuerte contracción del PIB, como en 1995 (efecto Tequila) y durante la crisis de 2001/2. En cambio, durante las últimas tres recesiones de 2009, 2014 y 2016 el empleo privado apenas cayó o se mantuvo estable, por el aumento compensador del empleo informal por sobre la caída del empleo formal privado (en particular en 2009).

La relación entre crecimiento del PIB y empleo público es bastante más débil que la que existe con el empleo privado: en los últimos 20 años el empleo público siempre creció, con sólo dos excepciones (1996 y 2001). Ello implica que la expansión del empleo público se mantiene aun en años de contracción del PIB, siguiendo una trayectoria positiva de tendencia (4.1% desde 2004 a 2017 inclusive) mayor que el crecimiento poblacional (poco más de 1.1% en el mismo período), asociada al clientelismo político y a la propia regulación laboral que establece la estabilidad (impropia, pero estabilidad al fin) de los empleados públicos.

Con la economía en un sendero de crecimiento en un rango de 2.5 a 3% anual a partir de 2017, como puede preverse por algún tiempo dado el nuevo contexto macroeconómico inaugurado a fines de 2015, cabe preguntarse cómo evolucionará el mercado de trabajo en los próximos años y cuáles son los principales desafíos que enfrenta. En particular, las principales preguntas que surgen son:

¿El crecimiento permitirá un rápido descenso de la tasa de desempleo? ¿Cuáles serán las principales modalidades de empleo que predominarán: empleo

asalariado privado, público o empleo informal? ¿Qué podemos esperar en materia de oferta laboral (tasas de participación)? ¿Qué rol cumplen las instituciones laborales en el desempeño del

mercado? Y, finalmente, ¿qué recomendaciones de políticas públicas surgen de la experiencia argentina para sostener el crecimiento y la formalización del empleo?

2. ¿CRECIMIENTO CON DESEMPLEO?

La primera cuestión que surge de inmediato, frente a la experiencia de los años 90 es si no hay un riesgo de volver a experimentar “crecimiento sin empleo” que derive en un fuerte aumento de la tasa de desempleo a pesar de la expansión del PIB. ¿Cuáles son las razones para prever alguna similitud con esa evolución?

En primer lugar, el empleo público podría dejar de ser un factor de absorción de mano de obra como lo fue en los 2000: entre 2004 y 2015 (es decir, en promedio durante 12 años) creció, según estimaciones de FIEL, a una tasa anual acumulativa del 4.1%, mientras que la población crecía poco más del 1.1% anual. El factor que lleva a esperar un comportamiento menos expansivo del empleo público en el futuro es la crisis fiscal que siguió al experimento populista de los 2000. En 2017 el desequilibrio de las cuentas públicas llevó a la nueva administración a impulsar un compromiso de acuerdo federal fiscal entre el gobierno federal y las provincias –plasmado en un proyecto de ley¹ remitido en septiembre de ese año al Congreso y aprobado en diciembre– por el cual el empleo público no podrá crecer en los próximos años por encima del aumento de la población de cada región.

Satisfacer la restricción requiere no sólo que las provincias limiten la expansión del empleo, sino también evitar que los municipios actúen como

“elemento de escape” de la regla. Uno de los problemas centrales para el cumplimiento de la norma es el desconocimiento del tamaño preciso actual de los planteles de personal, tanto en el nivel provincial como en el municipal. De haberse cumplido con la regla de crecimiento limitado al cambio poblacional entre 2004 y 2015, el empleo público habría crecido 15% en ese período en lugar de 64%, lo que a su vez habría derivado en mayor presión sobre el mercado laboral privado –pero probablemente habría permitido un ajuste más moderado de los ingresos reales y de los costos laborales–. La década del 90 justamente se había caracterizado por una contracción del empleo público asociada a privatizaciones y cierre de organismos. El empleo público total cayó casi 12% en el período, lo que sumado a la mejora de productividad en el sector privado (con caída del empleo necesario por unidad de producto) y la rigidez nominal del sistema de convertibilidad presionó en el mercado laboral elevando la tasa de desempleo.

En segundo lugar, el precio relativo del trabajo al capital podría aumentar a partir de una acelerada caída en el costo del capital y el aumento en el costo del trabajo. La caída del costo del capital se asocia con la salida del default en 2016 y la consiguiente reducción de la prima de riesgo país, que cayó desde un promedio de 856 puntos básicos entre 2008 y 2015 a alrededor de

1 Proyecto de ley de régimen federal de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno.

400 puntos básicos hacia comienzos de 2018. La caída del precio del capital se da además en un contexto en el cual el precio del trabajo –medido en dólares– tiende a aumentar (por apreciación del peso argentino).

El primer factor (menor tasa de expansión del empleo público) implica menor absorción de población activa por parte del Estado, lo que requiere –para un mismo objetivo de tasa de desempleo, y dada la tasa de actividad (relación entre población en actividad y población total)– que el empleo privado, formal y/o informal crezca más rápidamente. El segundo factor (la eventual caída del precio del capital respecto del precio del trabajo) sugiere que la elasticidad del empleo asalariado privado formal al PIB podría ser menor que la observada en años recientes de crecimiento del PIB (alrededor de 0.29). Para que el empleo agregado crezca a una tasa similar al crecimiento poblacional (uno por ciento anual) se requiere que el resto del empleo, es decir, informales y resto de empleo formal –básicamente monotributistas–, crezca por arriba de la expansión poblacional.

Naturalmente que el aumento del empleo total al mismo ritmo que la población asume un crecimiento estable del PIB en el rango de 2.5 a 3% anual y, además, que las condiciones y tendencias actuales (precio relativo del trabajo al capital) e instituciones laborales y legales asociadas al mercado laboral se mantienen estables, por lo que la elasticidad empleo/PIB no cambia. Si el empleo total crece por debajo de la población, el desempleo crecerá o se mantendrá estable, dependiendo de que la tasa de actividad se mantenga estable o caiga. Cualquier aumento de la tasa de actividad llevaría a un aumento de la tasa de desempleo.

¿Podemos esperar descensos de la tasa de actividad en el mediano plazo? Dicha tasa disminuyó en el área del Gran Buenos Aires (no así en el agregado del interior urbano) en los últimos años. Cambios

en la metodología de medición y en los datos poblacionales utilizados por el INDEC recientemente corrigieron al alza la tasa en GBA a partir de 2016, pero aun se mantiene por debajo de las tasas observadas en la primera década del siglo.

TASAS DE ACTIVIDAD - EPH			
	TOTAL	GBA	INTERIOR
2009	46,1%	48,6%	43,3%
2013	46,0%	47,8%	44,0%
2015	44,6%	45,8%	43,4%
2017	45,5%	47,2%	43,4%
Dif 2015/09	-1,5%	-2,9%	0,1%

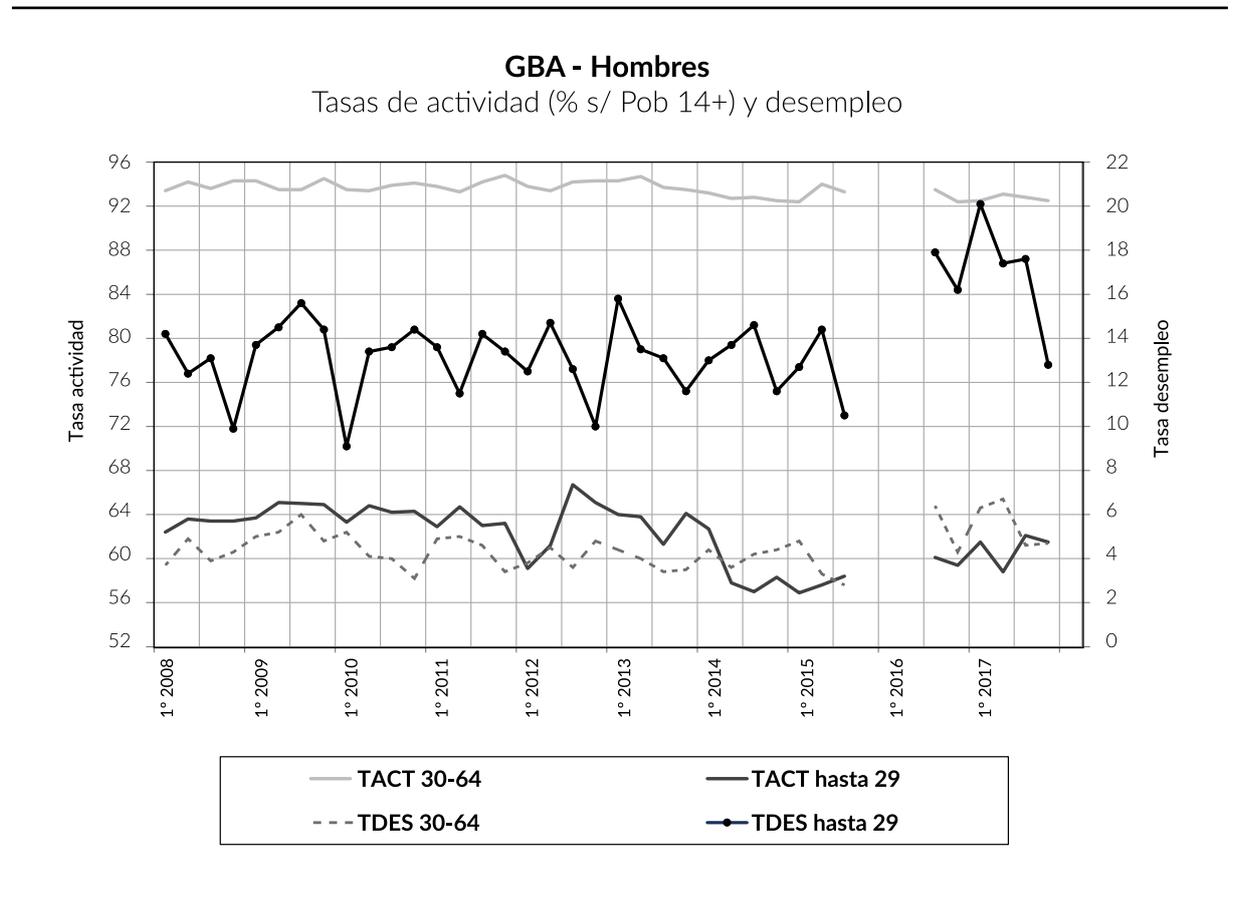
La caída fue más pronunciada entre mujeres, por lo que –a menos que cambien las condiciones que llevaron al descenso de esa tasa– podría esperarse que en principio no se verifiquen aumentos significativos de la tasa agregada en el corto y mediano plazo. En el caso de mujeres jóvenes (hasta 29 años), la tasa de actividad cayó desde poco más de 51% en 2004 a un mínimo de 38% en 2015, para volver a 42% en 2017 en las mediciones realizadas por INDEC tras introducir diversos cambios metodológicos en las encuestas de hogares (EPHs). Sin embargo, al evaluar las razones del descenso observado, se observa que existe margen para algún rebote de la tasa en el mediano plazo.

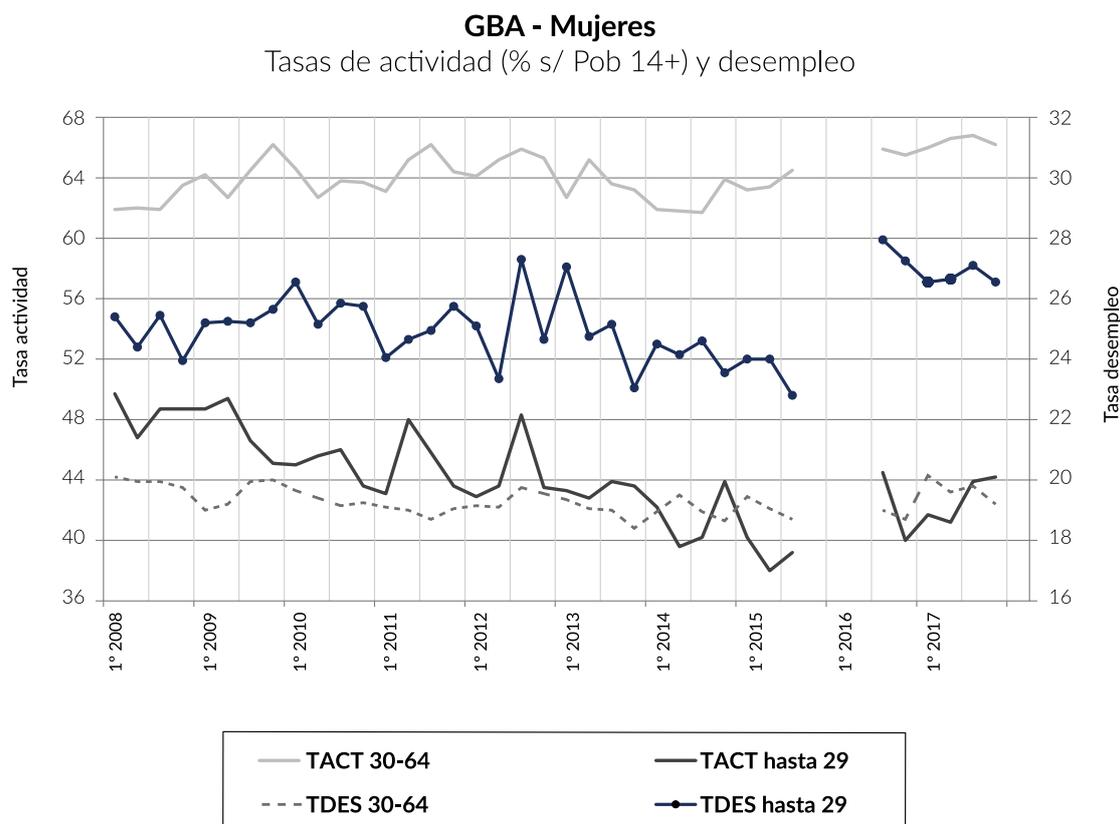
En efecto, las razones de la caída de la participación laboral están asociadas a la ampliación de los pagos de transferencia por diversos conceptos (programas de empleo y sociales) que se extendieron durante los 2000 y aun resultan importantes para el ingreso familiar en la actualidad. Esos pagos de transferencia generan un *efecto ingreso* en el hogar que reduce la probabilidad de participar en el mercado laboral no sólo de quienes reciben el ingreso en forma directa sino también de quienes lo reciben en forma indirecta (es decir, los otros miembros del hogar). En el caso de los varones, la

tasa de actividad de jóvenes hasta 29 años descendió unos 10 puntos, desde 67.5% en 2004 a 57.6% en 2015, para volver a registrar un nivel de 61.5% a comienzos de 2017. Obsérvese que la tasa de actividad de los jóvenes cayó -tanto para mujeres como para varones-, pero la tasa de desempleo cayó menos o creció con las últimas mediciones. Ello podría indicar que para esos grupos etarios aumentó el desajuste (*mismatch*) entre oferta (que cayó) y demanda (que cayó aun más), lo que derivó en un aumento del desempleo estructural o de larga duración.

A dicha situación contribuye asimismo otro fenómeno relativamente reciente que reduce las tasas de actividad de jóvenes. Se trata del comportamiento "NiNi" de los jóvenes que no trabajan ni estudian, una parte de los cuales tampoco hace búsquedas de empleo (los "NiNiNi"). Entre los varones, el porcentaje de "NiNi" de 16 a 25

años creció de 14% en 2003 a 17.1% en la última medición disponible de 2017. El porcentaje de mujeres "NiNi" se ha mantenido estable en casi el doble de los varones: 28.2% en 2003, 26.7% en 2017. Ha crecido entre los más jóvenes, sin embargo, el porcentaje de los que -integrando el grupo "NiNi"- tampoco buscan un empleo: casi 8% de los varones y 22% de las mujeres de 16 a 25 años. Se trata de una población que se caracteriza por no completar sus estudios, no trabajar ni buscar trabajo (están fuera del mercado). La urgencia por ingresos se revela en que los porcentajes de población "NiNi" que tampoco busca empleo es muy alto entre mujeres de 16 a 20 años (84%) pero cae dramáticamente al 35% entre la población de 21 a 25 años, y sin embargo esa búsqueda que realizan no les permite obtener empleo. Entre los varones, en cambio, permanece estable entre los 16 y los 25 años el porcentaje de los "NiNi" que no buscan empleo. Es





muy probable que esta población “NiNi” de varones y mujeres tenga dificultades crecientes para conseguir un empleo formal dada su baja calificación y nula experiencia laboral, y que pase (con mayor edad) a integrar el grupo de desocupados estructurales o trabajadores informales, o bien ser objeto de políticas sociales específicas en un futuro cercano (asignando mayores transferencias de ingresos desde el resto de la sociedad).

Si las tasas de actividad se mantienen estables en los niveles actuales como respuesta a políticas que incentivan la salida de población activa (jóvenes y población de edades intermedias) y el empleo crece cercano a la evolución poblacional al mantenerse una elasticidad empleo-producto histórica, el mercado de trabajo difícilmente registrará tasas de desempleo abiertas elevadas. Es en cambio probable que este escenario de ausencia de cambio en

las políticas públicas en el mercado de trabajo sea compatible con un lento pero paulatino descenso de la tasa de desempleo, aunque también con una baja probabilidad de un escenario de “crecimiento sin empleo”, tal como se desarrolló durante la década de 1990.

El mayor riesgo se presenta en caso de que la economía mantenga una baja tasa de crecimiento promedio en próximos años. Tasas de expansión por debajo de 2.5% promedio anual, sumadas a una restricción efectiva en el crecimiento del empleo público y tasas de actividad estables, llevarían a una baja del desempleo limitada al crecimiento del empleo informal o del empleo por cuenta propia, es decir, actividades todas de baja productividad. Veamos la evolución reciente, a partir del retorno al crecimiento económico en 2017 a una tasa algo inferior al 3%.

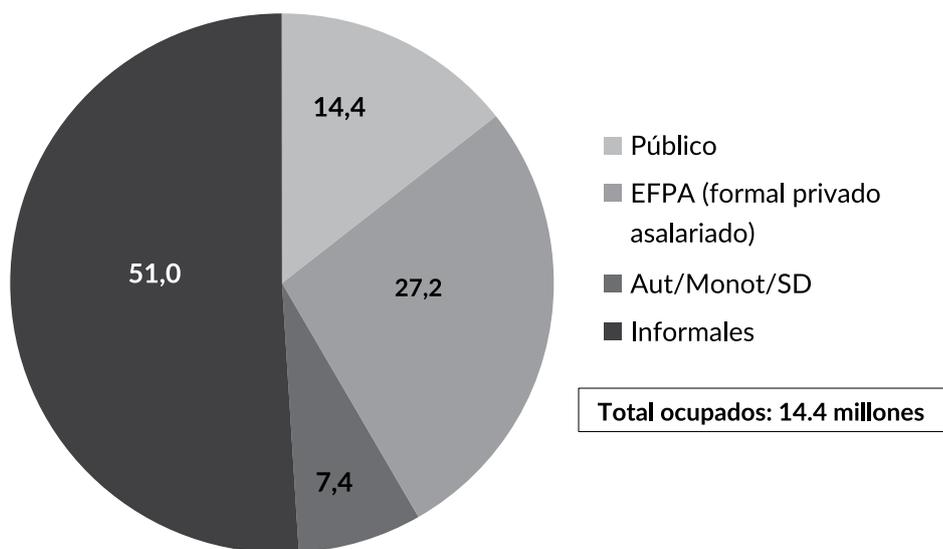
3. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO

La Argentina experimentó en las últimas décadas altos niveles de informalidad laboral, particularmente desde 1980. Información de años previos es más fragmentaria dado que el programa de encuestas de hogares se inició a mediados de los 70, si bien existían mediciones previas a través de encuestas de “empleo y desempleo”, principalmente en el área del Gran Buenos Aires. La informalidad *entre asalariados* creció desde niveles del 22% medidos a comienzos de los 80 –un momento de alta actividad y bajo desempleo– hasta tocar un pico de 49.4% en 2003 (para ese entonces la informalidad total se estimaba en 54% del total de

ocupados), estabilizándose en torno al 34% desde 2011 a 2017.

La informalidad entre no asalariados se estimó por distintos métodos siempre algo por arriba del 70%, de modo que los informales representaban desde mediados de los 90 poco más de la mitad del total de ocupados. Casi 15% de los ocupados eran empleados cuya ocupación principal estaba en el sector público. Los asalariados privados formales sumaban poco más de 27% del empleo total. El resto de cuentapropistas y empleados domésticos formales sumaban poco más de 7% del empleo.

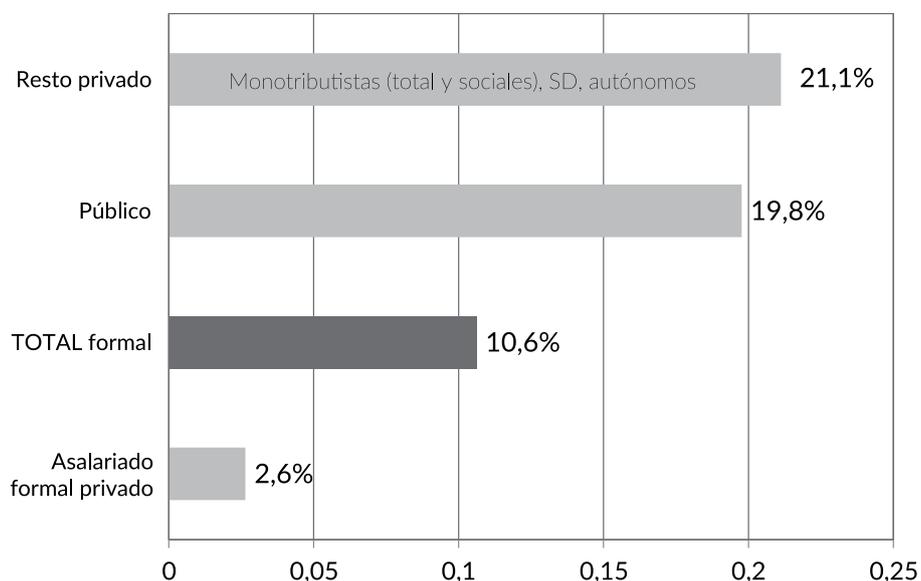
Distribución ocupados 1998



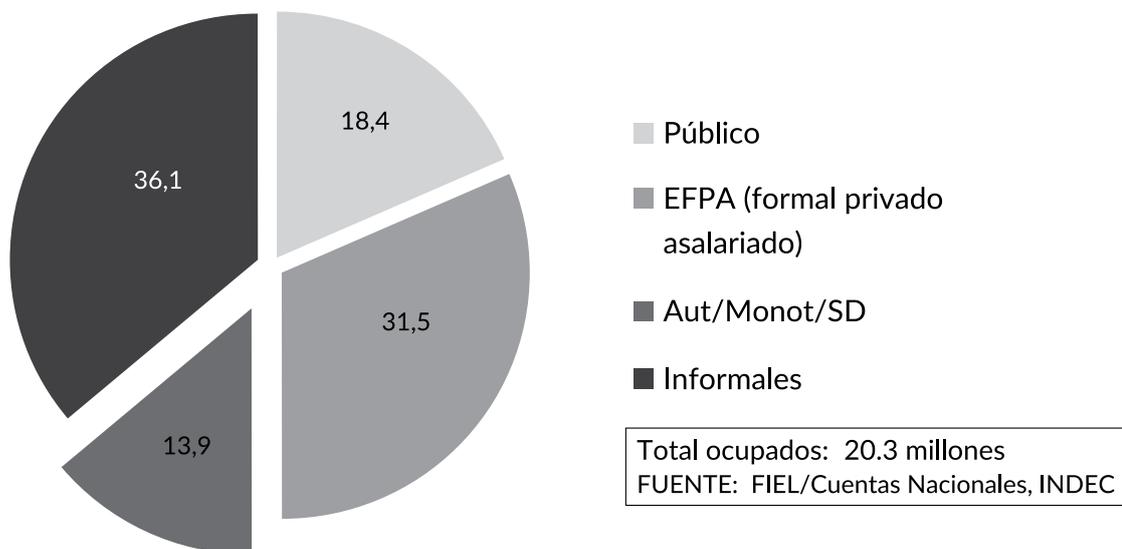
La introducción del régimen de monotributo en 1998 y su ampliación en años posteriores –en particular a partir de la creación del monotributo social en 2004–, así como la creación del régimen especial para empleados domésticos (dentro del régimen simplificado para pequeños contribuyentes desde 1998, con sus modificaciones) permitió desde fines de los 90 y en la década siguiente la incorporación

al universo “formal” de una importante fracción de cuentapropistas y asalariados hasta ese momento informales. La recuperación económica entre 2003 y 2007, junto con la caída de costos laborales que siguió a la devaluación del peso, y los elevados costos del capital desde los 2000, fueron condiciones propicias que promovieron la formalización de una importante porción de asalariados y autoempleados.

Creación neta anual de empleo formal: 2012 a 2017
(enero a diciembre - Fuente: MTSS, empleo registrado)



Distribución ocupados 2017



En los últimos cinco años, tal como reflejan las cifras elaboradas por el Ministerio de Trabajo (MTSS), el empleo formal de quienes no son ni asalariados privados ni públicos, lo que se define aquí como “resto de empleo formal privado”, creció en forma significativa a una tasa del 4% anual (21.5% en el

quinquenio), a un ritmo bastante cercano al del empleo público. Los asalariados formales del sector privado crecieron, en cambio, sólo 2.6% en todo el período. Como consecuencia de estos cambios de composición, hacia 2017 puede estimarse² que el empleo informal cayó desde el récord de poco más

2 Estimación FIEL sobre la base de datos de primeros nueve meses de 2017 y proyecciones para el resto del año.

de 50% de los 90 hasta representar alrededor de 36% del empleo total. Se trata del menor porcentaje en dos décadas, luego de tocarse el máximo relativo en 2003 y el máximo absoluto –en términos de número total de ocupados informales– en 2006 con 8.4 millones de ocupados.

Con el paso de informales a las categorías de “cuentapropistas formales” y la expansión del empleo de baja productividad, hacia 2017 una porción significativa de casi 14% de los ocupados pasaron a ser incluidos como trabajadores formales en el colectivo heterogéneo denominado “resto formal privado”, que incluye a trabajadores autónomos (de alta y mediana productividad) junto con monotributistas (que integran un espectro amplio de actividades con ingresos más bajos), monotributistas sociales (trabajadores de baja productividad, en el borde de la formalidad) y empleados de casas particulares. Buena parte de este grupo –con excepción de los autónomos– accedió a la

formalidad por regímenes diferenciales con menor carga tributaria que la que se les exige a los asalariados formales. Con ello acceden a prestaciones sociales que requieren un subsidio por parte del resto de los agentes económicos.

En suma, al cabo de un período de crecimiento apreciable del empleo total –desde 1998 a 2017, casi 20 años, el empleo total se expandió en casi 6 millones de personas, 40.3%– la porción de informales se redujo en torno de 15 puntos porcentuales. Los ganadores fueron el grupo de “resto de formales privados”, que ganaron 6.5 puntos porcentuales de participación; el empleo formal privado asalariado, que ganó 4.5 puntos porcentuales; y el empleo público, que creció 3.9 puntos. Estos cambios se explican por los cambios normativos de fines de los 90 y los 2000, así como por el impulso al empleo asociado al crecimiento económico entre 2004 y 2011: fue en esos años que se creó el 81% de todo el aumento neto de empleo registrado desde 1998.

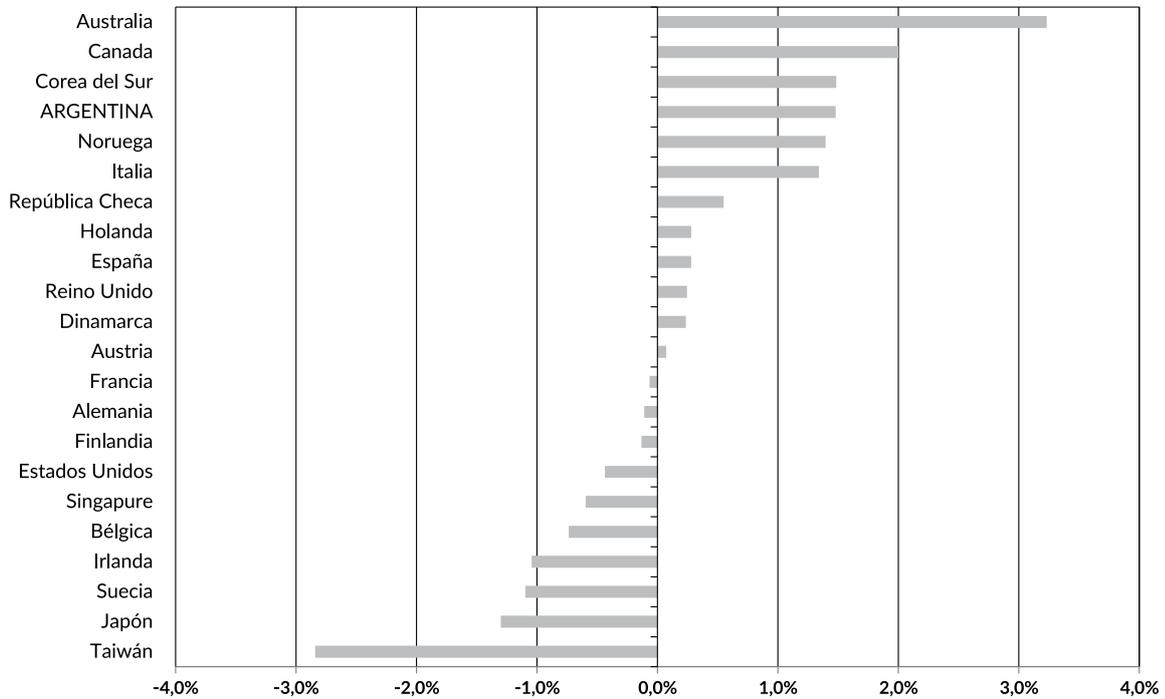
4. PRECIOS RELATIVOS, COSTOS, INSTITUCIONES Y PRODUCTIVIDAD

Uno de los hechos centrales de la teoría de la producción es que una misma tecnología puede representarse alternativamente en el espacio de producción y en el de costos. La *dualidad* entre costos y producción permite, por lo tanto, en general, caracterizar los procesos económicos desde una u otra mirada. En las últimas dos décadas la Argentina muestra una evolución débil de su productividad en el nivel global y en el nivel industrial (tal como se ilustra en el gráfico). En los 18 años que van hasta 2016, la tasa media de crecimiento de la productividad manufacturera promedió 0.3% anual, por debajo de la evolución que mide el Conference Board para un grupo de países y en una muestra reducida de países latinoamericanos.

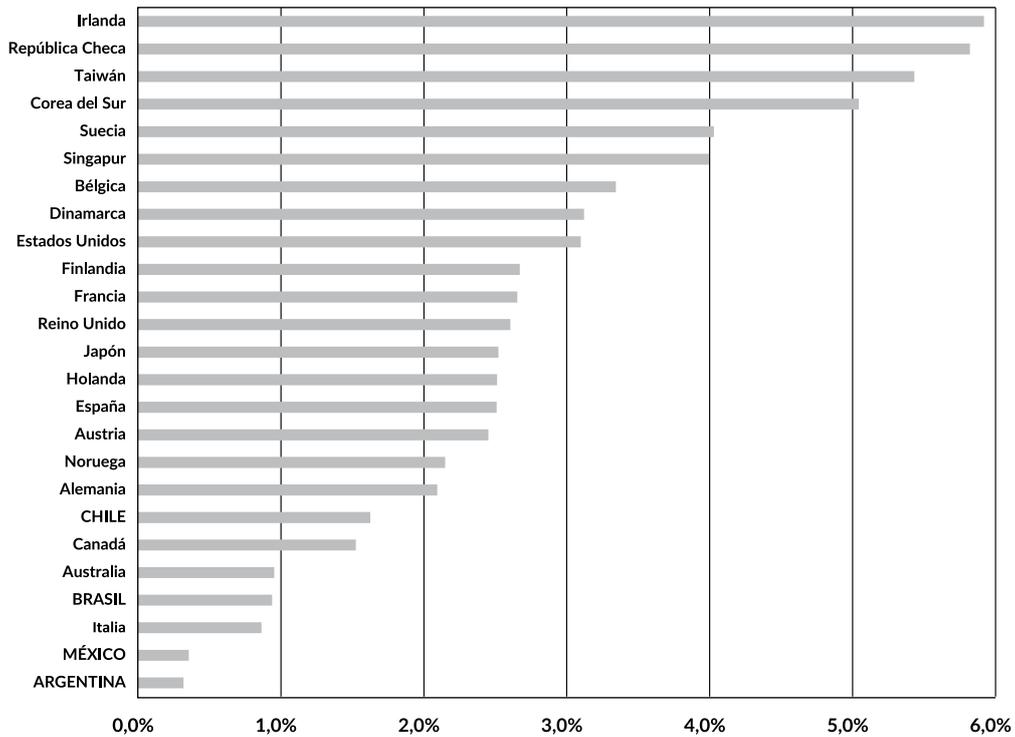
Si bien el año base (1998) representa un punto de partida algo exigente para Argentina tras las reformas y mejoras de productividad durante la década de 1990, el virtual estancamiento posterior refleja un ambiente en el cual el crecimiento de la industria (37% en el pico del ciclo) fue producto de la utilización plena de la capacidad instalada agregando trabajo, respondiendo a la mayor demanda cíclica sin nuevas mejoras de productividad factorial.

Series largas de productividad muestran que la evolución promedio de la productividad laboral argentina ha sido menor que la registrada por la mayoría de los países de Latinoamérica, y en particular muy inferior al promedio de países emergentes, que incluye el sudeste de Asia. El crecimiento promedio de la productividad fue entre 1950 y 2011 de 0.8% anual.

**Costos laborales unitarios en USD
Variación promedio anual
Industria manufacturera - 1998 a 2016**

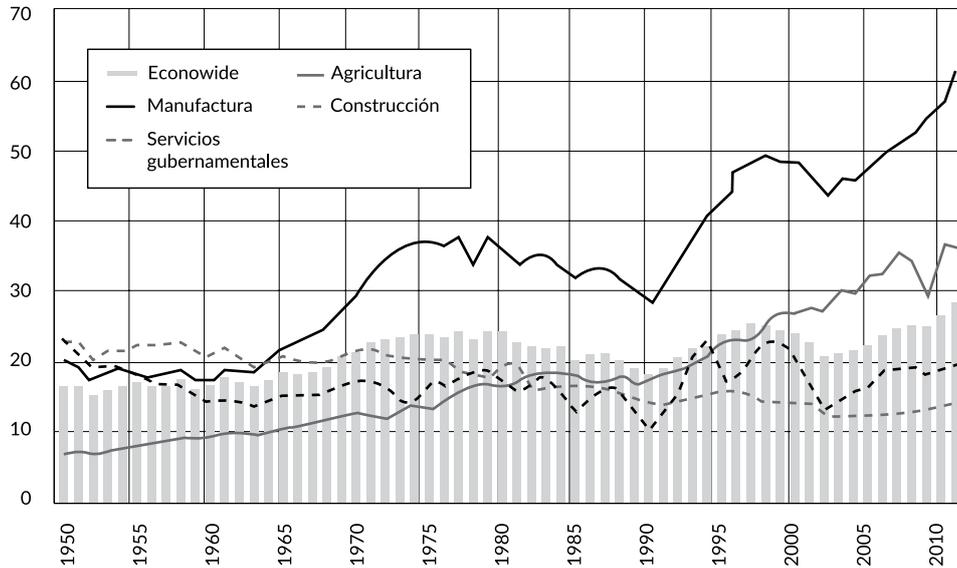


**Crecimiento promedio anual de la productividad manufacturera
entre 1998 y 2016**

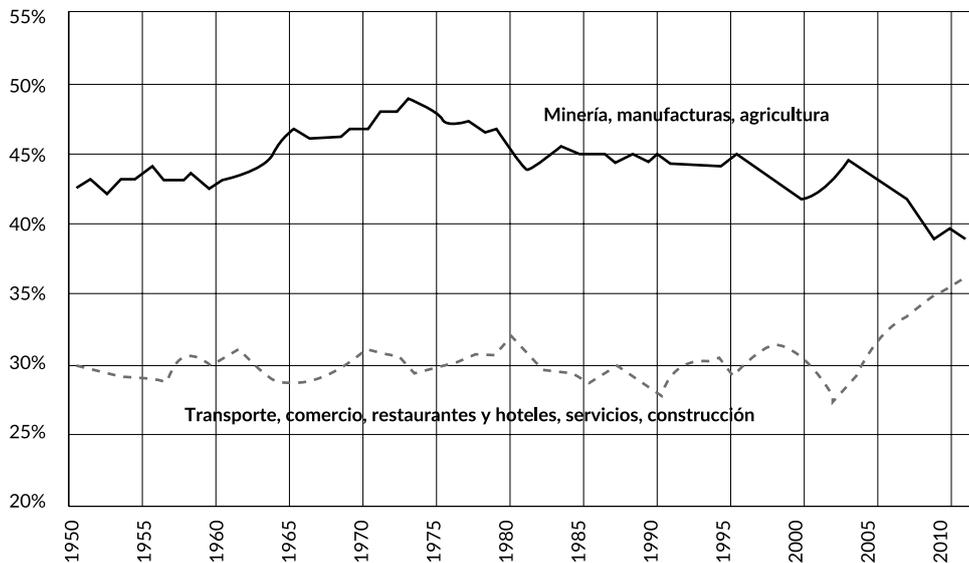


FUENTE: Conference Board y FIEL

Argentina: series de productividad laboral en niveles 1950-2011
en miles de dolares PPP de 2010



Argentina: evolución de la participación sectorial en el valor agregado 1950-2011



Hay dos aspectos que surgen en forma inmediata de la inspección de dicho crecimiento: la diferente evolución sectorial y el crecimiento relativo del empleo entre sectores de alta y baja productividad.

Lo primero que se observa es que hay dos sectores productores de transables que tienen una clara tendencia ascendente: la industria manufacturera y

el agro. En el primer caso el aumento tiene períodos de estancamiento –asociados a etapas de encierro de la economía y bajo crecimiento– junto con períodos de fuerte expansión (los 90 y los 2000). En cuanto al agro, el crecimiento de la productividad laboral es aun más notable, ya que mientras la industria multiplica en el período su productividad

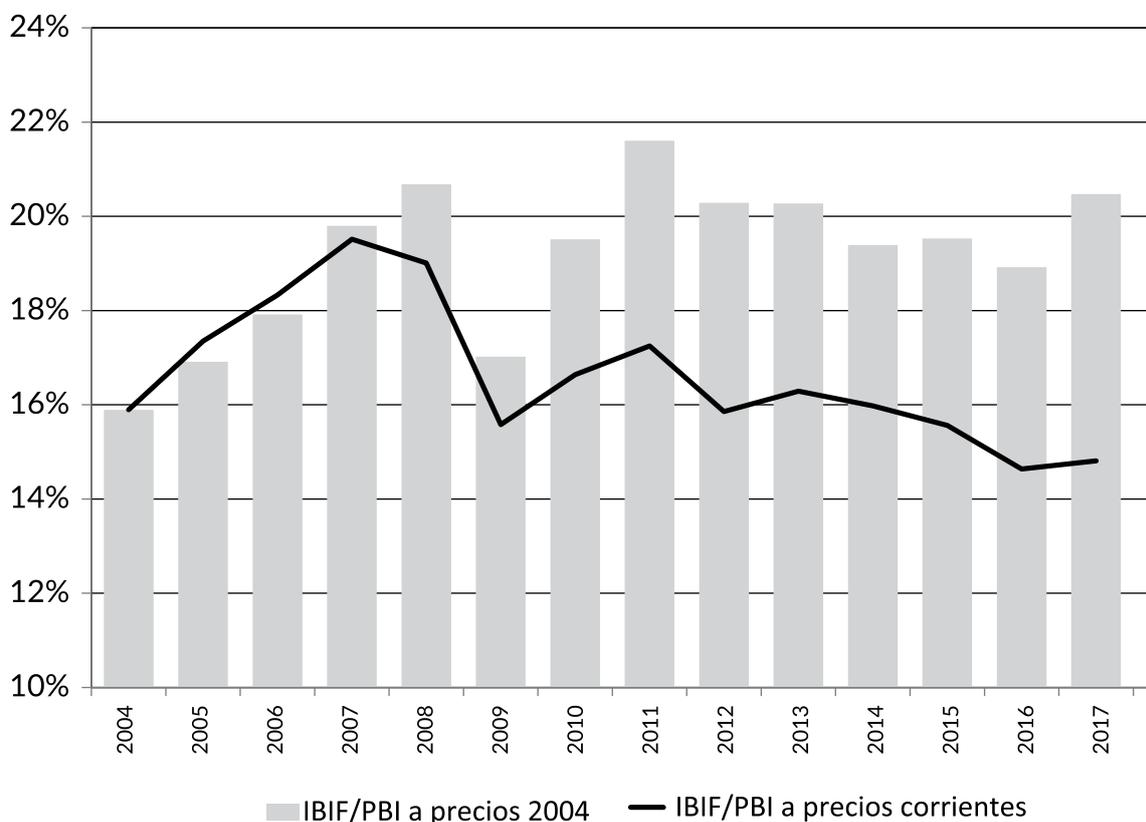
por 3, el agro lo hace por más de 4, y la tendencia es persistente excepto en el estancamiento que se vislumbra en la década del 80.

La construcción –un sector de importancia en países que requieren una dosis relevante de inversión en infraestructura– muestra un pronunciado estancamiento en materia de productividad, con movimientos esencialmente cíclicos. En cuanto a los servicios gubernamentales, y más allá de la dificultad que puede presentar su medición, la tendencia de productividad laboral es claramente negativa, con una contracción que entre puntas del período bajo análisis (poco más de 60 años) muestra que la productividad cayó poco más de 45%. El segundo factor que explica el deterioro de la productividad agregada es el traslado de recursos hacia los sectores cuya productividad se estanca o cae. Eso es lo que muestra el gráfico de participación sectorial, con un aumento de poco más de 6 puntos porcentuales hacia 2011 (respecto de la historia

1950/2000) de sectores de baja productividad, mientras que declina secularmente la participación en el valor agregado de los sectores transables por excelencia –manufacturas, minería y agricultura– en una proporción similar. El “movimiento de pinzas” de una participación creciente de sectores cuya productividad se estanca o disminuye frena la evolución de la productividad agregada, y ello parece haberse acentuado en los últimos 15 años.

Una forma alternativa de evaluar el estancamiento productivo es investigar el lado de los costos. En efecto, considerando la evolución desde 1998 –el año que marca el pico del ciclo económico de la década del 90–, los costos laborales unitarios computados en dólares corrientes crecieron a una tasa anual del 1.5%. Por lo tanto, acumularon entre ese año y 2016 un aumento del 30.3%. Cabe destacar en este caso que ello implica costos unitarios más elevados que durante el último período de convertibilidad, en que los desequilibrios fiscales habían

Tasa de inversión (IBIF/PBI)



derivado en un pronunciado retraso cambiario con pérdidas de competitividad para la mayoría de los sectores transables de la economía.

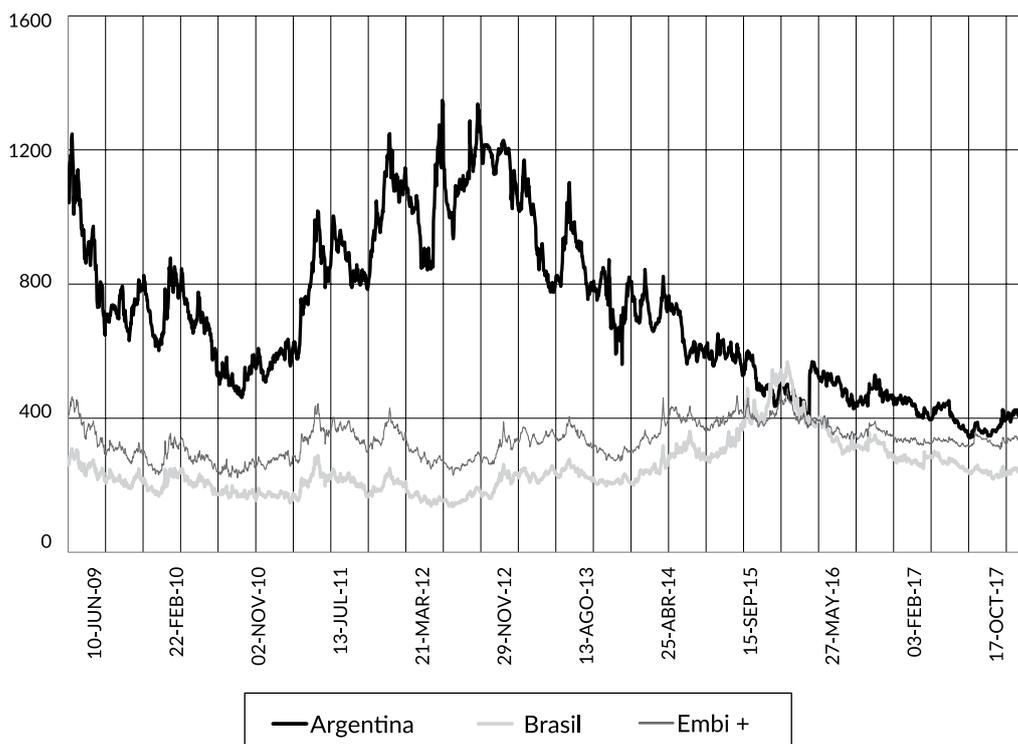
El deterioro relativo de la productividad laboral en los 2000 estuvo asociado a un descenso de la inversión de capital y a un deterioro del ambiente de negocios que limitó las mejoras de la productividad total factorial. Datos revisados de cuentas nacionales indican que la tasa de inversión a precios constantes promedió 19.1% entre 2004 y 2016, mientras que la misma tasa calculada a precios corrientes fue de sólo 16.8%, dejando un margen muy estrecho para la acumulación de capital luego de las amortizaciones. La tasa bruta de inversión en maquinaria y equipos (a precios constantes) fue en particular de sólo 9.8% del PIB en el período.

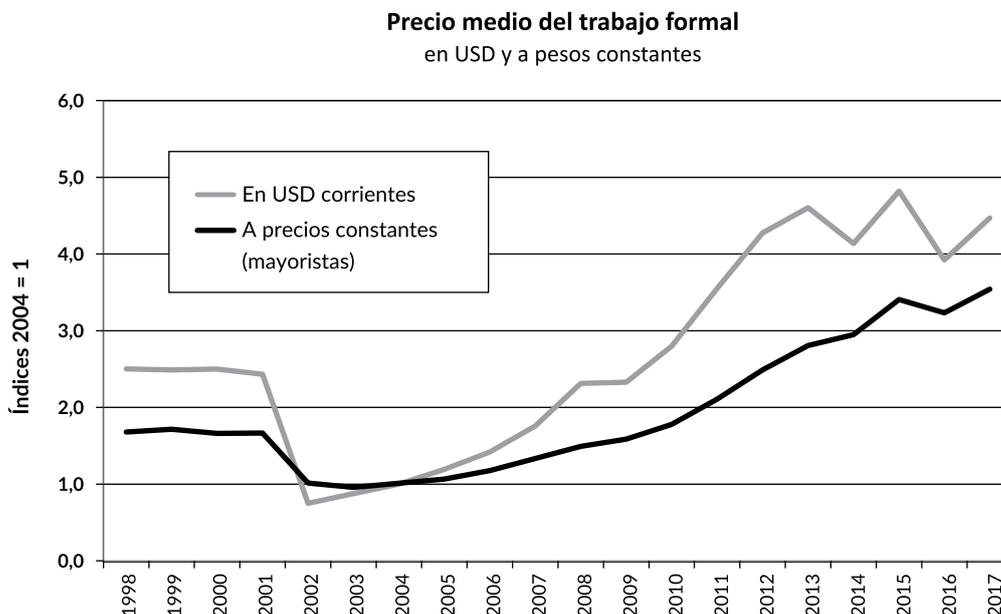
Todo indica que la economía aumentó fuertemente la participación del consumo, mientras que la participación de la inversión declinó fuertemente medida a precios corrientes, aunque se estabilizó

a precios constantes. Esta divergencia podría ser reflejo del atraso cambiario registrado en la segunda mitad de los años 2000, que se refleja en que partiendo de la misma relación en 2004 (en ambas series la relación entre inversión y PIB representaba alrededor del 16%), el desvío es creciente desde 2008 y se profundiza a partir de 2011 con la instalación del “cepo cambiario”. De allí que el mejor indicador de la relación de inversión a PIB (es decir, el esfuerzo de acumulación de capital) esté reflejado por la serie a precios corrientes, que marca una baja tasa de inversión aun hacia 2017, en torno de 16%. Esa baja tasa de inversión necesariamente se asocia a una débil evolución de la productividad.

La baja tasa de inversión estuvo a su vez asociada con el aumento del precio relativo del capital (al trabajo), reflejo del aislamiento económico en varias dimensiones que caracterizó el período 2002/2015. La prima de riesgo país medida por el EMBI de Argentina –una proxy del costo del capital– promedió 751 puntos básicos entre 2006 y

Riesgo país: Argentina, Brasil, Embi+





2015, con picos y valles muy marcados, manteniéndose casi siempre bien por arriba del riesgo regional. Argentina se caracteriza por ser un país que amplía el riesgo (alto coeficiente beta), de modo que cuando la tasa de referencia (bono del Tesoro de Estados Unidos a 10 años, o el bono a 30 años) aumenta un punto, el riesgo argentino puede aumentar dos puntos. Primas de riesgo elevadas son un indicador de que el precio del capital es muy elevado, de modo que no es de extrañar que en ese contexto la tasa de inversión caiga (pues se requieren retornos muy elevados para el capital) y que se desacelere el crecimiento de la productividad total factorial.

Políticas sobre la demanda agregada expansivas en este contexto de baja inversión en equipos generaron un aumento transitorio de la demanda de trabajo en los años (2003-2011) en que el precio del capital creció por sobre el precio del trabajo. Como al mismo tiempo la oferta laboral se estabilizó y luego cayó en buena medida por políticas asistenciales y pagos de transferencia a los hogares, el resultado fue un exceso de demanda que derivó en

un aumento apreciable de los costos reales de contratación laboral.

El precio del trabajo formal acumuló un crecimiento del 93% en términos reales (respecto del aumento de los precios básicos al productor) y del 57% en dólares corrientes entre 1998 y 2016 (es decir, a pesar de tomar como base de comparación un período con fuerte atraso cambiario como lo fue la segunda mitad de los 90). En el mismo período, el empleo asalariado formal privado creció casi 63%.

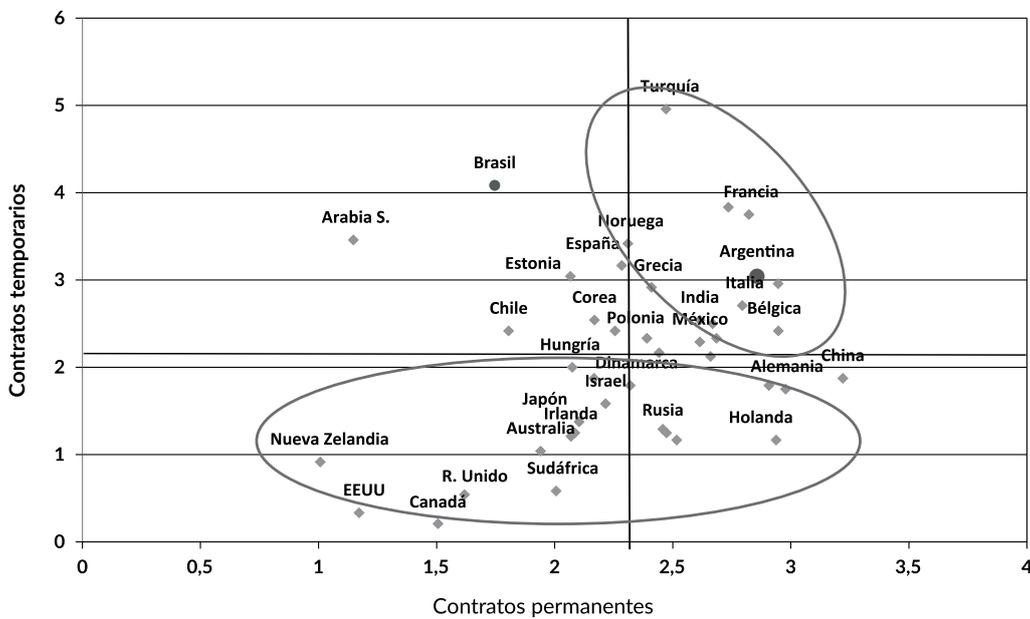
El salario mínimo general pasó de 200 dólares mensuales en la década de 1990 a oscilar entre 500 y 600 dólares a partir de 2012, estabilizándose luego de la devaluación de fines de 2015 en torno de los 500 dólares mensuales. La remuneración promedio del sector privado formal medida por el índice oficial RIPTE de ingresos de trabajadores estables se estabilizó en torno de los 1400 dólares mensuales. Ese monto implica un costo laboral mensual para las firmas no inferior a 1880 dólares, mientras que el salario neto se estima en 1260 dólares (computando aguinaldo, con una

cuña salarial antes de computar el impuesto a las ganancias cercana al 50%)³.

El aumento del empleo y de los costos laborales no fue acompañado por mejoras de productividad, lo que derivó en un fuerte incremento de los costos laborales *unitarios*. Dicho incremento podría haber sido compensado con reducciones impositivas o con una liberalización de las normas laborales que permitiera reducir los costos no monetarios de la contratación laboral. Sin embargo, ello no

sólo no ocurrió, sino que dichos costos crecieron en la última década por cambios en las instituciones laborales. Durante los 2000, la mayoría de los cambios legales apuntaron a volver más rígida la contratación laboral. FIEL realizó hacia 2012 un primer cómputo del índice EPL (*employment protection legislation*) que elabora la OECD, y que evalúa la rigidez relativa de instituciones laborales que rigen los contratos laborales temporarios y los contratos largos.

EPL- Legislación protectora del empleo



El resultado, luego confirmado en 2013 por el propio análisis de la OECD, fue que el país se encuentra en el cuadrante de mayor rigidez relativa (más precisamente en la envoltura de países de mayor rigidez relativa en contratos permanentes y temporarios). Es decir que las instituciones que rigen los contratos laborales permanentes son más rígidas que en la mayoría de los países analizados, y lo

mismo vale en materia de instituciones que rigen la contratación flexible. Con posterioridad a estas mediciones, diversos países flexibilizaron considerablemente sus relaciones laborales o están en el proceso de implementar reformas (entre ellos, notoriamente Brasil y Francia), con lo cual la distancia entre la rigidez institucional en Argentina y el resto de los países aumentó.

3 En el Anexo 1 ("Los salarios en una perspectiva de mediano plazo") se presenta un análisis más detallado de la evolución de los ingresos salariales en las últimas décadas, mientras que en el Anexo 2 ("Cuñas salariales en América Latina") se ofrece una discusión sobre la evolución de la cuña salarial.

A pesar del ambiente desfavorable a la contratación, la elasticidad del empleo al PIB se mantuvo elevada, ya sea que se considere el empleo total o sus componentes principales. Utilizando datos de empleo que surgen de estadísticas de cuentas nacionales y la última revisión de INDEC sobre la

evolución del PIB, se observa que en los auges (definidos como años en los que el PIB creció) la elasticidad del empleo al PIB fue alta (próxima o mayor que 0.5 en promedio) en cualquier definición que se considere, excepto para los informales.

Auges	Elasticidad del EMPLEO al PIB				
	Total	Público	Priv Asal Formal	Priv Total	Informales
2004	0,77	0,40	1,22	0,84	0,33
2005	0,53	0,69	1,29	0,50	0,05
2006	0,95	0,48	1,95	1,03	0,48
2007	0,35	0,59	1,04	0,31	-0,23
2008	0,42	1,23	1,67	0,27	-0,97
2010	0,14	0,39	0,39	0,10	-0,22
2011	0,51	1,05	0,61	0,40	0,17
2013	0,18	1,09	0,90	0,00	-1,50
2015	0,95	1,52	0,72	0,83	1,16
Promedio 2004-15	0,53	0,83	1,09	0,48	-0,08
2017	0,39	0,41	0,22	0,39	0,04

El estancamiento del empleo informal durante los auges en los últimos años se explica –como ya se señaló– por la transferencia de una parte de este grupo al colectivo de cuentapropistas formales (monotributistas) y al de asalariados formales (empleados de actividades domésticas, entre otros). Si, por otra parte, el empleo público hubiera crecido con la población, todo lo demás constante, la elasticidad del empleo total en los auges habría sido menor (0.44) y la tasa de desempleo mayor (lo demás constante). En suma, a pesar de la adversa evolución de los precios relativos que encarecieron el trabajo respecto del capital, las elasticida-

des empleo/PIB se mantuvieron elevadas durante los auges, aun corrigiendo por el aumento del empleo público. En 2017 (un año que siguió a la recesión de 2016), la notable baja de la elasticidad del empleo público contrasta con lo observado en la década previa. Por otra parte, la elasticidad del empleo privado asalariado fue la más baja respecto de la registrada en los auges en los últimos 15 años, mientras que la elasticidad total del empleo privado fue de 0.39, mezcla del estancamiento del empleo informal, la debilidad del empleo asalariado privado y la expansión del empleo de cuentapropistas formales.

Recesiones	Elasticidad del empleo al PIB				
	Total	Público	Priv Asal Formal	Priv Total	Informales
2009	-0,08	-0,57	0,12	0,01	0,05
2012	-2,06	-3,89	-1,66	-1,70	0,85
2014	-0,06	-0,89	0,12	0,12	0,95
Promedio 2009-14	-0,73	-1,79	-0,48	-0,52	-0,62
2016	0,18	-0,94	0,29	0,43	0,89

Durante las recesiones, una elasticidad negativa implica que *la caída del producto se da simultáneamente con un aumento del empleo*, o sea que la productividad del empleo agregado cae abruptamente. En el caso del empleo público las elasticidades altas (mayor que 1 en promedio) sugieren que el sector público fue utilizado como mecanismo anticíclico de contención del consumo y para sostener el empleo agregado. En el caso del sector privado sólo se observa elasticidad negativa en 2012, lo que sugiere un probable error de cálculo de parte de los agentes económicos que esperaban una expansión de la actividad tras el fuerte crecimiento del año 2011 y fueron “sorprendidos” por diversas decisiones (cepo cambiario, nacionalización de YPF, etc.) que llevaron a una brusca desaceleración y caída de la economía desde el segundo trimestre de ese año (en ese trimestre la actividad cayó 4.6% respecto de igual período del año anterior, y en todo el año el PIB descendió 1%). En el primer año de la nueva administración –con la economía en recesión–, las elasticidades empleo fueron algo más bajas entre los asalariados formales privados, con la expectativa de una recuperación que se postergó hasta el año siguiente, y se mantuvieron altas entre informales al continuar el pasaje de este grupo al de monotributistas formales (la elasticidad positiva implica en este caso pérdida de puestos).

El análisis parece sugerir como principal hipótesis, asumiendo que se mantienen las tendencias actuales pero con el empleo público moderando su expansión al entorno del 1% anual desde 2018, que durante los auges se puede esperar una elasticidad empleo total cercana a 0.4, mientras que durante las recesiones la ausencia del empleo público como colchón de ajuste llevaría a que la elasticidad agregada fuera positiva por el comportamiento del empleo formal privado y aun del empleo informal. Ello implica un escenario de caída del empleo agregado durante recesiones en las que el PIB cae algo más de 0.5% (recesiones más débiles podrían permitir empleo estable al compensar la caída en el sector privado con leve crecimiento del empleo público).

En suma, en ausencia de cambios regulatorios y/o cambios favorables de precios relativos, la sucesión de auges y depresiones podría dejar una elasticidad promedio cercana a 0.35 (se requieren 3 puntos de crecimiento del PIB para generar un punto de crecimiento del empleo) consistente con la estabilización del desempleo en una economía que crece entre 2.5 y 3% anual, o con un descenso lento de la tasa de desempleo.

5. CAMBIOS DE APROXIMACIÓN DESDE 2016

Las regulaciones en el mercado laboral tienen notoria parsimonia, con cambios en general menores excepto en períodos en que se proyectan transformaciones de las instituciones básicas (intentos durante el período 1983-89 y durante la década de 1990, seguidos de reversiones y cambios mayores en la década del 2000). En tal sentido, el año 2016 se presentó con modificaciones menores desde el punto de vista institucional, que sin embargo no

reflejan el cambio en la actitud de regulación laboral desde el Ministerio de Trabajo, que permitió bloquear iniciativas que habrían significado consolidar una mayor rigidez de la normativa laboral. Ya durante 2017 se presentaron iniciativas de reforma que tuvieron dispar resultado.

El principal incidente a mencionar durante el primer año de gestión de la administración política

que asumió en diciembre de 2015 es el intento de la oposición por establecer *restricciones temporales al despido*, con un proyecto de “emergencia ocupacional” aprobado por mayoría por la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados. La iniciativa planteaba prohibir los despidos hasta el 31 de diciembre de 2017 y –en caso de ocurrir el despido– que se aplicara una doble indemnización. El proyecto de ley tenía como antecedente una restricción similar aprobada durante la crisis macroeconómica de 2002 que siguió a la salida de la convertibilidad. La ley fue aprobada como Ley 27251, pero fue vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo en el mes de mayo.

Con el objeto de facilitar la incorporación de trabajadores jóvenes al mercado laboral, el Poder Ejecutivo promovió la discusión de una “ley de primer empleo” con el propósito explícito de facilitar el ingreso de los jóvenes de entre 18 y 24 años. El proyecto, sin embargo, no fue nunca tratado por la Comisión de Legislación del Trabajo, dominada por la oposición.

Asimismo, durante 2016 el Ejecutivo promovió una reforma de la ley de riesgos del trabajo, finalmente aprobada y promulgada en febrero de 2017 tras un accidentado trámite que incluyó una sanción previa a través de un decreto de necesidad y urgencia (luego reemplazado por la ley). La reforma tuvo un impacto progresivo en la reducción de las primas de seguro por accidentes, en la medida en que las distintas jurisdicciones provinciales se adhirieron al nuevo régimen (una de las últimas en adherir fue la provincia de Buenos Aires).

Finalmente, durante la segunda mitad de 2016 se negoció un cambio en el convenio colectivo de trabajadores del sector petrolero para la explotación de yacimientos no convencionales en el área de Vaca Muerta. El convenio promueve la flexibilización y reduce costos de contratación laboral en

un sector que –de no mediar el cambio– probablemente habría visto un limitado nivel de actividad. El nuevo convenio finalmente fue firmado a fines de enero de 2017 y replicado en otros sectores durante 2017.

La política salarial. El salario mínimo general se ajustó en promedio 33.2% durante 2016, el mayor incremento nominal desde 2005. A pesar de ello, el salario mínimo ajustado por inflación cayó 3.3%. En términos reales, el nivel más alto del salario mínimo real se verificó en 2011, para caer desde entonces 9.4%. El salario mínimo en dólares promedió 448.10, por debajo de los 546 dólares en 2015. Los salarios mínimos sectoriales (salarios de convenio) ajustaron en promedio en niveles similares o algo inferiores al salario mínimo general, por debajo de la inflación. El RIPTE (salario medio de trabajadores estables) creció 31.9% frente a una inflación promedio de 37.7%, lo que refleja una pérdida real de 4.2%.

Regulaciones sobre la contratación y el despido. Con el veto del Ejecutivo se evitó el restablecimiento de restricciones adicionales a la movilidad. No prosperaron las propuestas de reducir las regulaciones a trabajadores más jóvenes. Como queda dicho, se negociaron reformas al convenio petrolero para yacimientos no convencionales, que finalmente se firmaron a comienzos de 2017. No se registraron cambios en los mecanismos de negociación colectiva centralizada, en la regulación de horarios y en los costos de despido.

En suma, durante el primer año de gestión se verificó una mejora en el clima de negociación laboral a partir de una actitud de menor intervención regulatoria por parte del poder Ejecutivo, que dio lugar –en casos específicos– a una mayor flexibilización de las normas y evitó –en el nivel más general– el endurecimiento de la normativa vigente.

6. BAJO DESEMPLEO CON EMPLEO DE BAJA CALIDAD

El cuadro de situación de la Argentina hacia el final de 2017 mostraba un mercado de trabajo en el cual mientras la economía pudiera mantener un piso de crecimiento de 3% anual el desempleo no sería el problema principal. Los problemas centrales se asocian en tal escenario con el escaso crecimiento de la oferta laboral (baja tasa de participación), que limita el crecimiento económico; la débil calificación de esa oferta –en términos de educación, experiencia y entrenamiento–, que también tiene impacto negativo sobre el crecimiento; la consiguiente baja productividad de la mano de obra frente a un elevado costo del capital; y los altos costos unitarios del trabajo consecuencia de dicho escenario. A ello se agrega la fragilidad del proceso de “formalización” observado en los últimos años, basado en la extensión de beneficios de la seguridad social a población que realiza aportes por debajo de los niveles que se requieren para la sostenibilidad financiera intertemporal de dichos beneficios. Ello conspira, a mediano plazo, contra la reducción del desequilibrio fiscal.

Se trata de un escenario con diversos elementos de insostenibilidad, ya que requiere una tasa de crecimiento económico relativamente alta para la experiencia observada y, dadas las condiciones prevalecientes, para compensar la fragilidad de las instituciones laborales existentes. De allí que se pueden mencionar que las principales dimensiones del desafío que enfrenta el mercado de trabajo son las siguientes:

1. *Estancamiento de la oferta laboral.* La oferta de trabajadores crece exclusivamente con la población, ya que a pesar de una relativamente baja tasa de actividad (población económicamente activa a población total) comparada con otros países emergentes, la participación laboral de jóvenes –particularmente la de mujeres– está cayendo en los últimos años como consecuencia de políticas públicas que desincentivan el ingreso al mercado laboral.
2. *Debilidades en formación y calificación.* Entre los jóvenes se extendió el porcentaje de población que no estudia ni trabaja (NiNi), y entre ellos la de quienes tampoco buscan empleo (NiNiNi). Este grupo con bajo capital humano y experiencia laboral plantea un problema de desempleo encubierto, dada la baja probabilidad de que obtengan empleo si deciden ingresar como población activa (se sumarían al grupo de desempleados estructurales o de larga duración). A ello se agrega el deterioro de la calidad educativa promedio, medida a través de la evolución 2000-2015 de distintos indicadores internacionales (pruebas PISA en particular), que reduce probabilidades de empleo e ingresos esperados.
3. *Exceso de empleo público.* El aumento en la proporción de empleados públicos sobre la población total y de ocupados como mecanismo de clientelismo político y refugio del desempleo tuvo su mayor expresión durante la administración de los Kirchner entre 2003 y 2015. Hasta ese último año la población de empleados públicos creció a una tasa extraordinaria del 4.1% anual. La elasticidad promedio en los años de expansión durante la gestión Kirchner fue 0.83 (el empleo público creció al 83% del crecimiento del PIB), mientras que la elasticidad promedio en las recesiones fue de -1.44 (el empleo público creció 1.4% por cada punto de caída del PIB). Esta población de empleados públicos tiene salarios medios más elevados que el resto de la población asalariada (aun controlando por diferencias de formación) y goza de estabilidad en sus cargos, lo que vuelve difícil inducir su migración hacia actividades con ingresos equivalentes (de mayor productividad) en el sector privado.

4. *Costos crecientes de la formalización.* Una importante proporción de trabajadores por cuenta propia y asalariados fueron incorporados a la formalidad laboral en los últimos cinco años a través del otorgamiento de beneficios sociales y previsionales que se acercan a los que recibe un trabajador asalariado formal, pero a un costo sustancialmente menor. Aun así, hacia 2017 se puede calcular que alrededor del 36% de la población ocupada (es decir, poco más de 7 millones sobre un total de 20.3 millones de ocupados) siguen siendo trabajadores informales puros. La estrategia de formalizar extendiendo los beneficios de la seguridad social que perciben los trabajadores cotizantes a aquellos que sólo han cotizado un reducido número de años o un monto de aportes muy inferior al requerido para el financiamiento del sistema derivó en una crisis fiscal y, en particular, en una crisis del sistema de pensiones aun no resuelta en 2017.
5. *Escaso dinamismo del empleo formal asalariado.* El empleo asalariado formal privado se estabilizó en los últimos cinco años, oscilando con el ciclo con una débil tendencia positiva. Ello se dio luego de un pronunciado crecimiento de los costos laborales unitarios desde fines de los 90, el estancamiento de la productividad y la creciente rigidez de las normas laborales.

Durante 2016 la nueva administración –en minoría política en ambas cámaras del Congreso– implementó un primer programa económico que, aunque corrigió distorsiones de precios derivadas de la gestión previa, profundizó transitoriamente el deterioro fiscal al incrementar el gasto en pensiones y otros beneficios de la seguridad social, y resignando ingresos del gobierno federal a favor de los gobiernos subnacionales. La economía experimentó una nueva recesión con aumento del desempleo. A partir de 2017 la eco-

nomía rebotó con fuerza y el gobierno pudo introducir reformas en el régimen tributario, laboral y previsional. Tras la recuperación cíclica, la economía podría estar en condiciones de sostener una tasa de crecimiento del orden de 2.5 a 3% anual en los próximos cinco años (es decir, algo por debajo de lo previsto en las proyecciones oficiales)⁴. Aun en un escenario de crecimiento estable el mercado laboral tendrá desafíos que deberán ser enfrentados con reformas adicionales a las ya propuestas. Esos desafíos incluyen:

1. *Adecuación de oferta y demanda en cantidades.* En la década pasada, una parte sustancial de la creación de empleo fue a través del empleo público. Esa tendencia se mantuvo en 2016/17, dada la caída del empleo privado durante la recesión, aunque a nivel agregado el crecimiento del empleo público se haya desacelerado fuertemente desde el 4.1% anual de la década previa al 1.2% anual de 2017. Es de prever que –a partir de los acuerdos de responsabilidad fiscal que limitan su expansión– el crecimiento del empleo público se mantenga a partir de 2018 cercano al 1% anual, lo que daría un piso de 0.2% de crecimiento anual para el empleo total. Retomando el análisis de elasticidades realizado en el punto 4 del presente documento, si se asume que la elasticidad del empleo privado (formal e informal) en los auges se mantuviera en el promedio observado en la década previa, el empleo total (público más privado) podría crecer a una tasa de 1.2% anual si la economía mantiene un ritmo sostenido del 3% anual. Cualquier desaceleración del crecimiento económico llevaría a que el empleo total creciera en promedio por debajo del 1% anual (es decir, por debajo del crecimiento poblacional). En ese caso la tasa de desempleo permanecería estable, con cambios cíclicos que repetirían sin muchos cambios –excepto

4 La economía creció 2.8% en 2017 y se estima un crecimiento similar en 2018 –en parte afectado por una fuerte sequía que redujo en alrededor de 5% el producto bruto del sector agropecuario–.

las crisis macroeconómicas- lo observado en las últimas décadas.

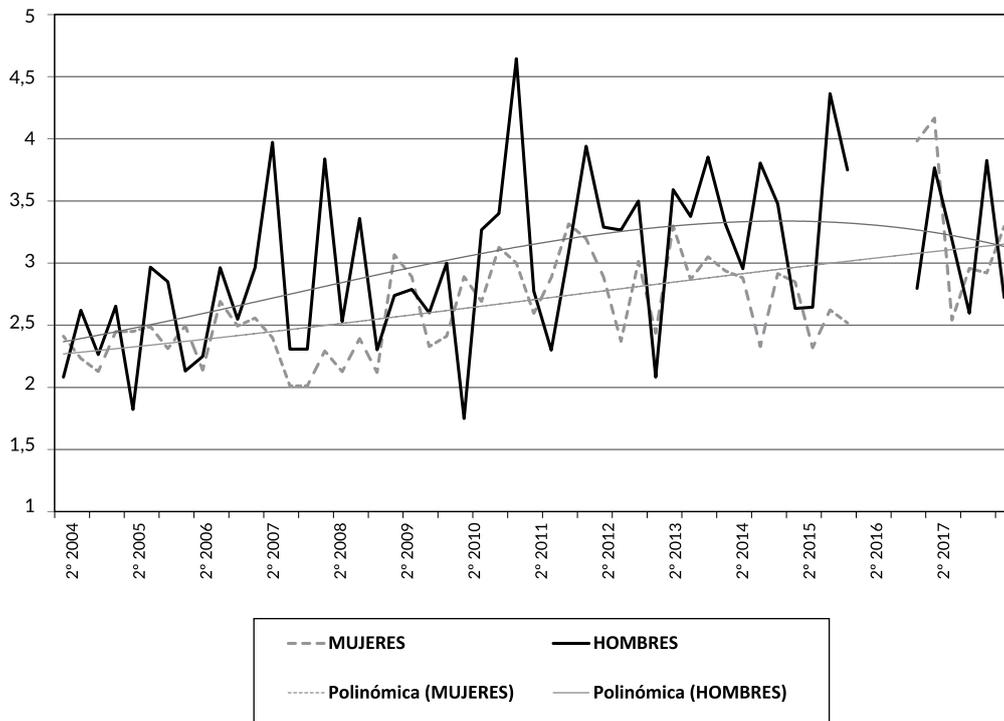
Cabe preguntarse si las tasas de actividad permanecerán estables en un contexto de crecimiento, porque ello determinará una mayor o menor expansión de la oferta laboral, con su consiguiente impacto sobre el desempleo. La persistencia de políticas públicas que a través de subsidios al ingreso familiar inducen a que una parte de la población activa -los menos calificados, los de menores ingresos- abandone transitoriamente el mercado de trabajo reduce la participación laboral de mujeres y -en menor medida- la de hombres jóvenes.

Si además se tiene en cuenta el impacto de esos programas de ingresos sobre las poblaciones de jóvenes NiNi (no estudian ni trabajan) y de NiNiNi (no estudian, no trabajan, no buscan trabajo), se podría llegar a tener una

importante porción de la población menor de 30 años que no participa del mercado, y que cuando lo intenta a partir de edades intermedias encuentra crecientes dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo.

Por lo tanto, si bien la tasa media de desempleo puede caer en un escenario en el que las políticas públicas no cambian y la economía crece a un ritmo del 3.5% anual (hipótesis oficial), los desequilibrios pueden estar ampliándose en varias dimensiones. Tal como ocurrió en la década previa, se puede tener una caída de tasas de actividad de jóvenes que dé lugar poco tiempo después a un aumento de las tasas de desempleo de grupos en edades intermedias, consecuencia de que una parte de la población presenta deficiencias de formación (educación) y de experiencia (es decir, estuvo fuera del mercado). La evidencia -más clara en el área

Relación entre tasas de desempleo de jóvenes (<29) y resto (30-64 años)



de GBA- indica que *la relación entre tasas de desempleo de jóvenes y del resto de la población (30 a 64 años), controlando por género, es creciente*. Así es que la razón de tasas de desempleo entre mujeres jóvenes y resto promediaba 2.2 en 2008, pero se elevó a 2.8 entre 2013 y 2015; en el caso de varones el incremento fue algo menor partiendo de niveles más elevados, pasando de 3 a 3.4 en el mismo período. Si la comparación se realiza respecto de períodos de alto desempleo (2004/5), en que la relación era de 2.4/2.5 tanto para hombres como para mujeres, se observa que en cualquier caso las dificultades de empleo para jóvenes aumentaron. Esas dificultades de “empleabilidad” se pueden trasladar en próximas cohortes a la población mayor de 30 años.

2. *Adecuación de oferta y demanda en calidad.* Hay razones para esperar que la oferta laboral con adecuado capital humano (educación, entrenamiento, experiencia en el mercado) crezca *por debajo* de su demanda y genere persistencia del desempleo no calificado junto con presiones salariales al alza del conjunto de asalariados que desafíen aun más la competitividad de la producción local. El *desajuste* entre oferta y demanda por calificaciones podría crecer al incorporarse al mercado laboral una población con escasa o nula experiencia laboral, deficiente entrenamiento y formación básica débil. El problema ha sido encarado en la experiencia internacional de diversas formas, tanto en el plano del sistema educativo (sistema *dual* en Alemania) como en el plano de los mecanismos de entrenamiento y en actividades de acompañamiento (*coaching*) de los individuos y familias con mayores dificultades para insertarse en el mercado formal. Argentina tuvo un mal desempeño educativo en los últimos 15 años, perdiendo
3. *Tributación sobre el trabajo.* La Argentina tiene un complejo sistema de tributación nacional y provincial sobre el factor trabajo, con exenciones parciales de carácter sectorial y regional y regímenes sectoriales de compensación con otros tributos. Las diferencias entre regiones y sectores son apreciables, pues la carga patronal total (nacional y provincial) puede sumar en algunas jurisdicciones más de 30% de la masa salarial, mientras que en otras jurisdicciones se aproxima a cero. La *cuña* salarial derivada de las cargas nacionales se ubica en torno del 50% del salario neto, considerando exclusivamente aportes personales, contribuciones y seguros por accidentes. Dicha *cuña* aumenta significativamente cuando se considera la imposición sobre ganancias personales. La tendencia de la imposición al trabajo y la *cuña* salarial fue creciente hasta fines de los 70, con una caída transitoria hasta mediados de los 80 y nuevamente a fines de los 90, revirtiendo rápidamente en todos los casos cerca de sus

5 En 2015 el país manipuló la selección de escuelas para las pruebas PISA, de modo que la OECD decidió excluirlo del ranking.

valores previos. La publicación *Taxing Wages* de la OECD muestra que Argentina tiene la mayor carga de Latinoamérica.

A los impuestos nacionales se suman los establecidos por las provincias, siendo en promedio de 1.5 a 2%, aunque hay casos de mayor imposición (Tucumán y Entre Ríos) y un caso que discrimina respecto de trabajadores de otras jurisdicciones (San Luis, que grava con 10% de impuesto la contratación de trabajadores de otras provincias). Se trata de impuestos de fácil recaudación, que aumentan el premio a la informalidad o directamente reducen la tasa de empleo.

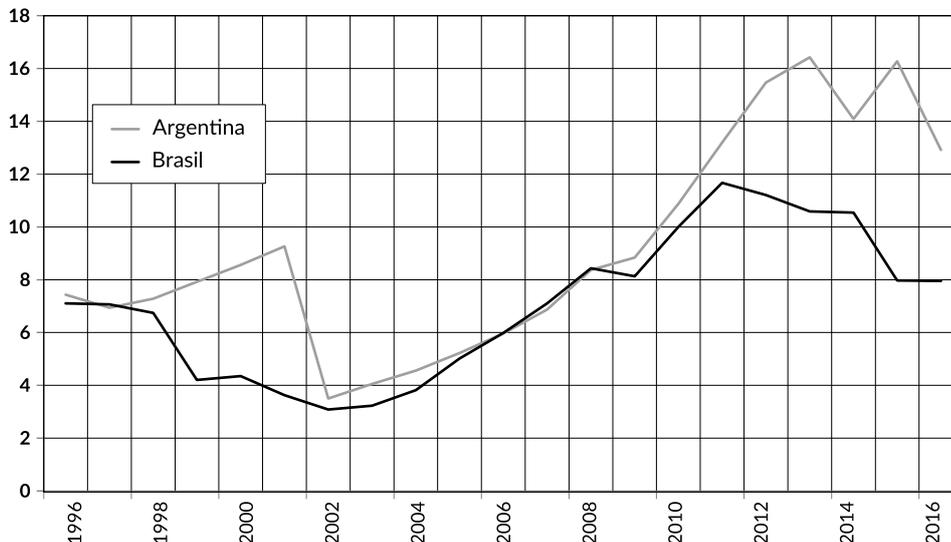
4. *Regulaciones sobre la contratación laboral.* Prevalece el contrato por tiempo indeterminado, con fuertes restricciones a su modificación (limitación del *jus variandi*) y elevados costos de terminación. Desde 1975 a la fecha hubo cortos períodos de liberalización parcial (*de facto* entre 1977 y 1980, *de jure* durante la segunda mitad de los 90) que revirtieron poco tiempo después hacia regímenes más rígidos, particularmente durante los 2000. Tal como reflejan los índices de protección laboral EPL de la OECD presentados en el punto 4, el país

se encuentra en la curva envolvente de países con mayor rigidez relativa en contratos permanentes y temporarios.

5. *Salarios, productividad y costos unitarios.* La recuperación de los salarios luego de las crisis macroeconómicas suele ser rápida, y cuando a ello se agrega el atraso cambiario producto de intentos por estabilizar con “anclas nominales” que resulten efectivas, más los aumentos de impuestos nacionales y provinciales, se desemboca en un aumento rápido de costos laborales horarios en dólares. El virtual estancamiento de la productividad agregada (débil crecimiento de la productividad en la industria) implica que los costos unitarios han seguido prácticamente el ritmo ascendente de los costos totales.

Utilizando como *benchmark* de comparación los costos de compensación horaria en la industria en Brasil, la Argentina mantuvo una relación de costos horarios muy próxima a 1 con Brasil –con la excepción del período entre 1999 y 2001, en que la devaluación brasileña se adelantó–, para distanciarse en forma creciente desde 2011.

Costos de compensación por hora en la industria
Brasil y Argentina



Hacia 2015 los costos horarios en la industria en Argentina duplicaban los costos de compensación por hora en Brasil. La relación se redujo al 62% en 2016 tras la devaluación argentina. Dado que la productividad industrial entre 1998 y 2016 creció en Brasil a una tasa que casi triplicó la tasa en Argentina, el resultado fue un notable deterioro de la competitividad industrial promedio relativa al competidor más próximo.

6. *¿Más empleo formal asalariado o simplemente más empleo formal?* El crecimiento del empleo formal en los últimos años fue básicamente a través del impulso del empleo público, que creció 20% en el período, y de trabajadores por cuenta propia de baja productividad y asalariados en empleos domésticos, cuyo número creció más de 21%. El empleo asalariado formal privado, en cambio, creció sólo 2%. De hecho, si sólo consideramos a los monotributistas, su empleo creció 5 veces lo que se incrementó el empleo asalariado formal (500 mil frente a unos 100 mil, desde enero de 2012 hasta promediar 2017).

Es posible vislumbrar el crecimiento del empleo formal de trabajadores de baja productividad que ingresan a la formalidad básicamente porque el costo-beneficio de mantenerse

fuera del sistema es alto y los beneficios –en términos de coberturas de seguro social diversas– son muy importantes. Este grupo de “formales en el límite de la informalidad” puede constituir un primer escalón de acceso de población de escaso capital humano y formación al sistema formal, y por dicha vía constituye un mecanismo de inclusión social. El costo fiscal del mecanismo de inclusión, sin embargo, queda en evidencia al observarse que hacia fines de 2017 más del 55% del gasto primario del sector público no financiero se destina a gasto en programas de seguro social, incluyendo jubilación (contributiva y no contributiva), Asignación Universal por Hijo, programas de empleo y programas sociales diversos. Más allá de la insostenibilidad fiscal del esquema, que obliga a periódicas reformas que recorten los beneficios, la persistencia de empleo de baja productividad conspira contra el crecimiento económico, de modo que cabe preguntarse si no resulta preferible reorientar los incentivos fiscales para favorecer el crecimiento del empleo asalariado formal frente al crecimiento del “cuentapropismo en el límite de formalidad” que se desarrolló a partir de la creación del “monotributo social”, entre otros mecanismos.

7. LAS REFORMAS DE 2017 Y LA AGENDA PENDIENTE

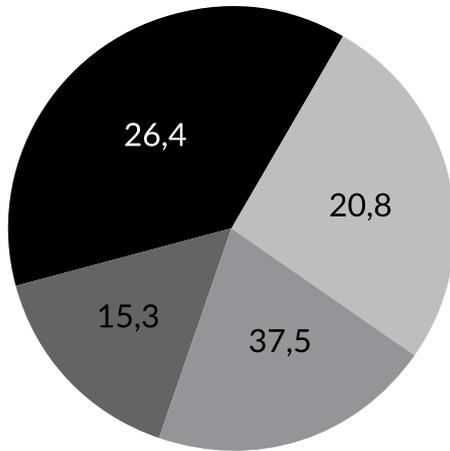
Durante los primeros dos años de gestión el oficialismo contó con una minoría en el Congreso, con 86 diputados propios sobre un total de 257 (33.5%) y 15 senadores sobre un total de 72 (21%). En esos años, por lo tanto, la gestión parlamentaria tuvo dificultades para aprobar iniciativas o frenar políticas propuestas desde la oposición, siendo constante la necesidad de gestionar los acuerdos con otros bloques. A favor contó con el efecto favorable del re-

sultado electoral de 2015 –en parte inesperado–, que desorganizó en este período a buena parte de la oposición.

Tras las elecciones de medio término de octubre de 2017, la composición de fuerzas se modificó a favor del oficialismo, verificándose un aumento de sus integrantes sin que ello implicara contar con mayorías propias. Incluyendo el pase de diputados

Senadores 2016

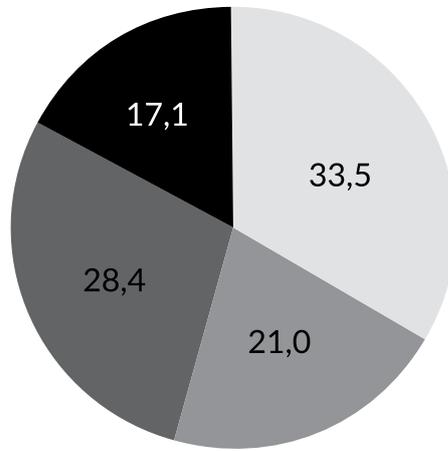
(participación %)



- Cambiemos (oficialismo)
- Peronismo
- FPV
- Otros

Diputados 2016

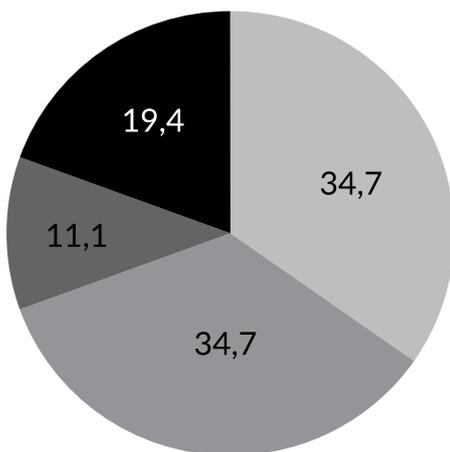
(participación %)



- Cambiemos (oficialismo)
- Peronismo
- FPV
- Otros

Senadores 2018

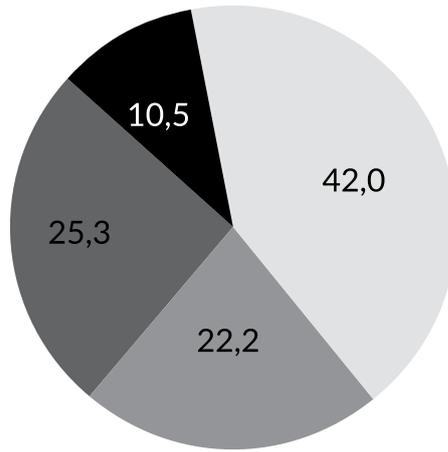
(participación %)



- Cambiemos (oficialismo)
- Peronismo
- FPV
- Otros

Diputados 2018

(participación %)



- Cambiemos (oficialismo)
- Peronismo
- FPV
- Otros

y senadores a favor del oficialismo en los primeros meses de 2018, se registró un crecimiento en el número de diputados (108 frente a 86), que pasó a representar en forma directa el 42% del total.

En la Cámara de Senadores se pasó de computar 15 senadores en el período que va de diciembre de 2015 a diciembre de 2017, a 25 senadores a partir de allí, lo que representa el 35% de la Cámara frente al 21% previo. En la nueva conformación resulta más accesible la negociación para obtener cuórum para sesionar a través de acuerdos con fuerzas afines, en parte por el mayor peso del bloque propio, en parte por la reducción del peso del grupo más opositor (FPV). Sin embargo, en la integración de comisiones referidas a los temas del mercado de trabajo y sistema previsional la distribución en Diputados mantiene a la oposición en la presidencia de la Comisión de Legislación del Trabajo –a cargo de un diputado del PJ (Partido Justicialista no kirchnerista)– y en la Comisión de Previsión –a cargo de una diputada del peronismo Renovador, no kirchnerista–. En el Senado, la Comisión de Trabajo y Previsión se mantiene con la presidencia de un senador que ingresó a través del FPV (peronismo kirchnerista). Se mantiene, por lo tanto, cierta debilidad del partido oficial para la aprobación de leyes que afectan a sectores importantes del principal partido opositor (sindicatos, particularmente en sectores de trabajadores estatales).

A mediados de noviembre de 2017 el Poder Ejecutivo acordó con la central sindical CGT –por ese entonces liderada por una coalición de peronistas tradicionales y de otros sectores más próximos al FPV– un texto de ley de “reforma laboral” que fue enviado al Congreso para su aprobación. La norma, junto con los proyectos de ley de reforma tributaria que prevé la armonización y reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social, la ley de responsabilidad fiscal con provincias (enviada en septiembre al Congreso y aprobada a fines de noviembre por el Senado) y el Consenso Fiscal firmado en noviembre, contempla un amplio abanico

de cambios que modifican el contexto en que se desenvuelve el mercado de trabajo, reducen costos e introducen un mayor grado de flexibilidad en las relaciones individuales del trabajo. A ello se suma la reforma de la ley de riesgos del trabajo (ART) sancionada en febrero de 2017, cuya aprobación en el nivel de cada jurisdicción requiere la respectiva sanción de las legislaturas. Las diversas leyes de reforma tributaria fueron aprobadas entre los meses de noviembre y enero, mientras que las leyes laborales, que deberían haber sido tratadas y eventualmente aprobadas en sesiones extraordinarias del Congreso –dado el consenso original logrado con entidades empresarias y sindicales–, no fueron consideradas.

Para evaluar la magnitud de los cambios propuestos en materia de reforma laboral y las dificultades que surgieron para su aprobación, debe considerarse el contenido de los mencionados proyectos y leyes. A continuación se listan las principales reformas propuestas, distinguiéndose aquellas que fueron aprobadas por tratarse de paquetes ajenos a lo estrictamente laboral, de las reformas que permanecen pendientes de tratamiento.

Modificaciones de la tributación al trabajo (aprobada). El proyecto de ley de reforma tributaria introduce tres cambios centrales en materia de aportes y contribuciones a la seguridad social:

- a. Se unifican todas las contribuciones patronales en la tasa de 19.5%, lo que implica un aumento de la contribución para empresas con reducciones o cómputo a cuenta del IVA por zona geográfica o sector, y una reducción de 1.5 puntos porcentuales respecto de grandes empresas de comercio y servicios, que pagan actualmente 21%. La tasa media vigente a la fecha es de 17%, por lo que para una empresa promedio la contribución total se eleva en 2.5 puntos porcentuales. El incremento de las tasas contributivas es gradual, hasta completarse en 5 años (2018 a 2022).

- b. Se introduce una exención o mínimo no imponible para las cargas patronales, que llegará a \$12 mil mensuales (ajustables por inflación) sobre la remuneración bruta de un trabajador a partir del año 2022. Para el período 2018-2021 la exención será del 20% de ese monto, incrementándose 20% por año hasta llegar al 100% previsto. Esta exención compensa parcial o más que proporcionalmente (según la empresa) el incremento de la contribución promedio, o se suma a la reducción de costos que experimentan las grandes empresas de comercio y servicios.
- c. En relación con los aportes personales a la seguridad social, se elimina –a los efectos del aporte por jubilación exclusivamente– el límite máximo sobre el que cada individuo contribuye, que actualmente es de poco menos de \$82 mil mensuales (unos 4600 dólares de remuneración bruta). Se establece un cronograma de 5 años de eliminación progresiva de dicho tope.

Desde el punto de vista de las empresas, para una empresa que abona en la actualidad remuneraciones promedio (en torno de \$25 mil de acuerdo con el RIPTE, o remuneración promedio imponible para trabajadores privados) las modificaciones implican una reducción de las contribuciones previsionales a la seguridad social que llegan hasta 40% de las mismas al cabo de 5 años. La reducción es mayor para empresas grandes de comercio y servicios, siendo en este caso la lógica detrás de la menor tributación el hecho de que se trata de los mayores demandantes de empleo formal privado y por dicha vía se puede contribuir a la formalización del empleo. Para las firmas en regiones y sectores con promoción, el aumento de las cargas puede ser significativo, aun cuando la exención favorece particularmente a los sectores que contratan trabajadores no calificados (es decir, con bajos salarios). Si bien en algunas regiones del interior del país (Chaco, Formosa, Misiones) el aumento de las tasas contributivas es signi-

ficativo (más de 10 puntos porcentuales), el mismo es casi completamente compensado en la medida en que las remuneraciones formales no superen los 16500 pesos mensuales.

Para otras actividades con ingresos más altos que tienen diversas exenciones o beneficios por la vía de abonar las contribuciones a cuenta de otros tributos (medios periodísticos, universidades), el cambio que se propone aumenta los costos de contratación y por esa vía reduce los incentivos a la contratación y/o las remuneraciones netas.

Desde el punto de vista de los individuos, cabe esperar un aumento de la demanda de trabajadores formales de calificación baja o media por la baja de los costos de contratación. Por otra parte, sin embargo, para los trabajadores más calificados la eliminación del tope de aporte sobre las contribuciones previsionales –en la medida en que, como es de prever, no sea completamente compensada por una mejora de las prestaciones– implica un aumento de la tributación marginal. Es decir que los trabajadores más calificados verán aumentar su contribución impositiva gravada en el margen con el 35% de impuesto a las ganancias y por las diferentes redistribuciones (PBU, límite al reconocimiento de haberes, límites sobre los años de reconocimiento, etc.) que impone el sistema previsional.

El Consenso Fiscal promueve la derogación inmediata de todo tributo sobre la nómina salarial, así como eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales basados en atributos del trabajador (nacimiento, radicación o domicilio). Lo último, sin embargo, refiere al caso de la provincia de San Luis, que a la fecha no firmó el acuerdo de responsabilidad fiscal. La eliminación de impuestos a la nómina implica una baja de costos de contratación laboral adicional del orden de 1 a 2% en unas siete provincias.

Reformas a la Ley de Riesgos del Trabajo (aprobada).

En febrero de 2017 se sancionó una reforma del régimen vigente de riesgos laborales, por el cual

ante un accidente el trabajador deberá pasar por una comisión médica –Servicio de Homologación de Acuerdos– antes de iniciar juicio. El nuevo mecanismo reduce la probabilidad de abusos en el sistema de riesgos laborales, iniciando juicios con altos costos legales que el accidentado comparte luego con los abogados que se especializan en promover tales juicios. La litigiosidad había trepado significativamente a raíz de la posibilidad de fraude que ofrecía el sistema. Tras la reforma, la ciudad de Buenos Aires adhirió al sistema, lo que provocó un descenso abrupto de los juicios, logrando que 85% de los casos planteados se resolvieran en instancia de mediación (acuerdos homologados) sin necesidad de iniciar juicio. Con posterioridad se sumaron al acuerdo las provincias de Córdoba (que muestra un descenso del 97% en el número de juicios a partir de la reforma), Mendoza, Entre Ríos y Río Negro. Las demoras en la aprobación del nuevo sistema en la provincia de Buenos Aires derivaron en un crecimiento de más del 90% de los juicios en esa jurisdicción durante 2017. Buenos Aires finalmente adhirió al nuevo régimen durante el mes de diciembre de 2017, y hacia el mes de febrero de 2018 un total de diez provincias (aparte de las citadas se sumaron San Juan, Jujuy, Tierra del Fuego y Corrientes) estaban incorporadas al régimen dada la “competencia entre jurisdicciones”, que implica que aquellos que no introducen el sistema de homologación de acuerdos experimentan un aumento de juicios frente a un descenso que experimentan las regiones que adhirieron.

Restricciones al crecimiento del empleo público (aprobado). El proyecto de ley de responsabilidad fiscal prevé que a partir de 2018 el crecimiento del empleo público deberá ser a lo sumo igual o menor al crecimiento poblacional proyectado en cada jurisdicción por INDEC. Sin embargo, si la jurisdicción alcanza un resultado financiero equilibrado o superavitario, la restricción cesa, pudiendo las provincias incrementar sus planteles para “nuevas inversiones”. La restricción al incremento del

empleo público –en la medida en que resulte de cumplimiento efectivo– es consistente con el aumento de la proporción de empleo formal *privado* en el empleo total; por lo tanto, debería favorecer la productividad laboral agregada.

Blanqueo –regularización de empleo no registrado– (pendiente de tratamiento). El proyecto de ley de reforma laboral establece la extinción de acciones penales y condona las deudas de la seguridad social por capital e intereses vinculadas con relaciones laborales no declaradas. La deuda es condonada en su totalidad cuando la regularización de las relaciones tiene lugar dentro de los primeros 6 meses de promulgada la ley, y sólo al 70% cuando la regularización tiene lugar entre el séptimo y último mes en que esté abierta la posibilidad de regularizar las relaciones laborales. Resulta de importancia la significativa reducción de multas, que hasta antes de la reforma implicaban que ante cualquier violación –por pequeña que fuere– de la normativa laboral que pudiera interpretarse como un pago “en negro” procede la duplicación del monto de las indemnizaciones.

Reducción de mecanismos que favorecen litigios laborales (pendiente de tratamiento). Se establece en el mismo proyecto de ley que las multas por cuestiones de registración laboral serán abonadas a los organismos de la seguridad social, en lugar de ser reclamadas por los trabajadores, lo que reduce el incentivo a litigar. En el mismo sentido opera la reducción de las multas mencionadas en el párrafo anterior vinculadas a pagos mal registrados u omitidos.

Modificación del contrato individual (pendiente de tratamiento). Se propone la modificación de una norma clave en materia laboral, como la que se refiere a la irrenunciabilidad de derechos (artículo 12 de la ley de contrato de trabajo). Se admite –según la modificación propuesta– “la modificación de elementos esenciales del contrato individual”, para lo cual las partes “deberán solicitar a la autoridad

de aplicación su homologación”, debiendo el trabajador “contar con patrocinio letrado”. El cambio propuesto se ve atenuado por dos cuestiones. En primer lugar, los temas motivo de flexibilidad excluyen toda norma incluida en la ley de contrato de trabajo, convenio colectivo y/o estatuto profesional. Ello implica que lo que sería materia de negociación es sólo lo que se haya firmado por sobre las citadas normas (beneficios otorgados por la propia empresa). Esto diferencia la potencial norma de legislaciones vigentes en otros países (Brasil) en los que se admite el “descuelgue” de los individuos o colectivos de una empresa de normas generales de la legislación. En segundo lugar, la necesidad de “homologar” acuerdos ante el Ministerio de Trabajo configura una instancia que en el proyecto original estaba ausente, bastando la mera firma del nuevo contrato y su eventual comunicación a la autoridad.

Jus variandi (pendiente de tratamiento). En la misma línea, cuando el empleador introduzca cambios en las condiciones de trabajo que importen un “ejercicio irrazonable de sus facultades o importen modificaciones esenciales”, el trabajador podrá considerarse despedido, pudiendo accionar ante la justicia ordinaria –hasta ahora podía hacerlo mediante un procedimiento sumarísimo– para exigir su reinstalación en el puesto en las condiciones previas. La diferencia –pasar de un proceso sumarísimo a un proceso ordinario– se juzga poco relevante, ya que es de prever que la justicia mantenga los criterios actuales sin alterarlos.

Eximición de responsabilidad solidaria (pendiente de tratamiento). El artículo 30 de la ley de contrato de trabajo establece la responsabilidad del principal de ejercer el control sobre los cesionarios y contratistas respecto de cada uno de los trabajadores que presten servicios para la empresa. El incumplimiento de los requisitos que establece la ley hace responsable solidariamente al principal por las obligaciones de los cesionarios, contratistas o subcontratistas respecto del personal que ocupen en la prestación de dichos trabajos o servicios. Las

empresas cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control –y así lo acrediten ante las autoridades de control– quedarán a partir de aquí eximidas de la responsabilidad solidaria. Cabe observar, sin embargo, que al excluirse numerosas actividades de esta norma, la limitación de la responsabilidad solidaria resulta parcial e incompleta.

Costos de la ruptura contractual y fondo de cese laboral (pendiente de tratamiento). Los costos de ruptura han sido señalados en forma reiterada en la literatura comparada como elevados en Argentina, al existir un régimen de extinción del contrato laboral que establece una penalidad por despido sin causa de un mes de remuneración por año de antigüedad o fracción de tres meses, más costos de preaviso, computados sobre la remuneración al cese con un tope de tres remuneraciones de convenio como la máxima remuneración computable. En ningún caso la remuneración puede ser menor al 67% de la mejor remuneración normal y habitual percibida en el último año (fallo Vizzoti). El proyecto de ley reduce el monto de indemnización al excluir de la base de cómputo el aguinaldo (tal exclusión ya regía en la jurisprudencia del ámbito de la ciudad de Buenos Aires) y también excluye los pagos por bonificaciones, pero sólo en la medida en que estos últimos no tengan periodicidad mensual y respondan a un “sistema de evaluación de desempeño” (esto último hace prever que muchos pagos o premios que no responden a un sistema bien documentado de “evaluación de desempeño” serán objeto de litigio ante los tribunales). La inclusión de una limitación a la quita equivalente a lo dispuesto en el fallo Vizzoti apunta a reducir la litigiosidad en otras jurisdicciones más allá de la ciudad de Buenos Aires, en la que la jurisprudencia se había extendido para la generalidad de los casos.

La introducción en forma optativa de un “fondo de cese laboral” para “sustituir y reemplazar” al empleador en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas de preaviso y despido sin

causa establecidas en los artículos 232 y 245 de la ley de contrato de trabajo es a través de una redacción que da lugar a dudas acerca de la probabilidad de que dichos fondos lleguen a tener alguna dimensión relevante. La redacción legal es confusa y numerosas cuestiones aparecen incompletas, aun cuando la reglamentación debería cubrir tales falencias. Algunas cuestiones que surgen de la propuesta son:

- a. El fondo de cese laboral (FCL) se establecerá a través de acuerdos colectivos, que una vez homologados serán válidos para toda la actividad. Esos acuerdos pueden (a través del tiempo con nuevos acuerdos) modificar las condiciones del FCL –incluyendo las tasas de aporte–. La adhesión de las firmas será voluntaria pero irrevocable.
- b. El FCL será nominativo (a nombre de cada trabajador). Será administrado por un ente sin fines de lucro de control tripartito, cuyo estatuto y normas de funcionamiento serán presentadas ante el MTSS en el momento de homologarse el convenio colectivo que le da origen. Por lo tanto, se prevé crear un instituto por cada convenio que se presente (a menos que se permita la agregación en un sólo instituto de varios convenios, lo que luce improbable).
- c. No se establecen las condiciones de transición entre el viejo y el nuevo sistema (trabajador ocupado que tiene años en el viejo y en el nuevo sistema).
- d. No existe fondeo para que el instituto haga los aportes por preaviso e indemnización a los que se alude en el texto.
- e. No resulta clara la situación del trabajador que renuncia o se jubila, pues la norma establece que el trabajador podrá percibir en dichos casos “hasta el 50% de los fondos nominados que le correspondan”, lo que supone la even-

tual probabilidad de perder los fondos si no es despedido con causa.

- f. No existe previsión alguna acerca de qué destino tienen los fondos en caso de que existan excedentes, ni quién está a cargo de las diferencias si los fondos acumulados no permiten cubrir los montos por preaviso e indemnización.

En suma, es poco probable que las partes puedan acordar libremente la creación de un nuevo estatuto legal para la ruptura contractual –el FCL–, ya que podría implicar mayores costos para las empresas y debería ser aceptado voluntariamente por las firmas. La excepción podría darse en los casos en que la tasa de despidos de una firma resulte mayor que la habitual en actividades de muy alta rotación –como en el sector de la construcción, donde el FCL respectivo tiene una alícuota del 8.33%–.

Capacitación laboral, prácticas de aprendizaje, fomento del empleo juvenil (pendiente de tratamiento). Se introducen diversos capítulos legales que promueven la “capacitación laboral continua”, promoviéndose la transición entre el sistema educativo formal y el trabajo (proceso educativo “formal dual”). Con tal objetivo, e inspirado en la experiencia internacional existente, se establece un sistema de “prácticas formativas” o si se quiere un sistema de pasantías en las que podrán ingresar jóvenes mayores de 18 años graduados del sistema formal. Las prácticas se desarrollarán en empresas o instituciones públicas o privadas, con excepción de empresas de servicios eventuales.

Las prácticas podrán extenderse por un plazo máximo de un año, tendrán una carga horaria máxima de 30 horas semanales, y los jóvenes percibirán una asignación estímulo no remunerativa cuyo monto se establecerá proporcionalmente a la carga horaria respecto del salario de convenio aplicable (o el salario mínimo vital en caso de no existir convenio colectivo de trabajo aplicable).

Comisión técnica para reformas adicionales (pendiente de tratamiento). El proyecto de ley contempla la creación de comisiones que evalúen la creación de otros institutos laborales, en particular la creación de un estatuto especial para trabajadores profesionales autónomos económicamente vin-

culados. Es poco probable que dicho estatuto dé lugar a cambios apreciables en la materia en el corto plazo, dada la oposición que enfrenta desde el lado sindical y, básicamente, de los antecedentes que en la materia exhibe la justicia del trabajo en la Argentina.

8. IMPACTO ESPERADO DE LAS REFORMAS

El paquete de reformas enumerado, que incide sobre el mercado de trabajo, comienza a enfocar algunos de los problemas que enfrenta el mercado laboral argentino más arriba planteados. Una síntesis del impacto esperado de las reformas –asumiendo que los proyectos resulten aprobados en su versión actual– y temas pendientes de consideración para revisiones ulteriores incluye lo siguiente.

Menores costos de contratación laboral para trabajadores no calificados. La reforma tributaria y el consenso fiscal –ya aprobados– darán lugar a una baja significativa del costo laboral (de origen tributario) de contratar trabajadores de baja y media calificación. Para una empresa promedio, la baja del costo impositivo puede llegar al 40%⁶, es mayor para empresas de servicios de tamaño grande, para empresas en regiones en que también se eliminan impuestos provinciales a la nómina (en general en el noroeste del país), y la baja es prácticamente nula en regiones del sur del país y cuanto mayor sea el nivel salarial. La introducción de una “remuneración mínima no imponible” hace que al cabo del período de transición de cinco años para una empresa promedio (en términos de la calificación de su personal) la carga patronal se ubicará en el orden del 10% de la remuneración bruta; esa carga caerá hasta cero para trabajadores no calificados que perciban una remuneración próxima al salario mínimo vital, mientras que se elevará en

forma asintótica hasta el 19.5% para los salarios más elevados. En base a ello –lo demás constante– cabe prever un aumento de la formalización de trabajadores de ingresos medios y de los menos calificados.

Aumento marginal de la imposición sobre salarios más elevados. La cuña salarial se eleva para los salarios más altos por dos razones. Por una parte –por la reforma tributaria–, la contribución patronal converge en ese caso al 19.5% (frente al 17% actual) a medida que pierde relevancia la parte exenta de impuestos del salario (12 mil pesos mensuales, es decir, para remuneraciones mensuales superiores a los 93600 pesos brutos). En segundo lugar, la misma reforma tributaria elimina el tope de aporte individual sobre las remuneraciones superiores a 82 mil pesos mensuales, lo que reduce la remuneración neta (lo que en parte se compensaría reconociendo un mayor nivel jubilatorio). Por lo tanto, para los trabajadores más calificados o de ingresos altos aumenta la cuña salarial –más allá de que también crece por la convergencia hacia la tasa máxima de impuesto a las ganancias–.

Menores costos de ruptura contractual (pendiente de tratamiento). El proyecto laboral reduciría el costo de ruptura básicamente al excluir el aguinaldo (8.33% de la remuneración anual) y otros pagos no habituales en la medida en que los mismos cum-

6 Para esa empresa el costo laboral (remuneración más cargas) se reduce en ese caso 6%.

plan ciertas condiciones. Esta reducción de los costos de ruptura –que se aplica sin discriminación de niveles salariales– reduce costos contingentes de la contratación laboral.

Blanqueo y reducción de litigiosidad laboral (pendiente de tratamiento). Tanto el blanqueo, que reduce costos de registración laboral y multas, así como la disposición por la cual las multas se abonarán a los organismos de la seguridad social, reducen la probabilidad de aparición de pasivos contingentes relacionados con la nómina salarial y la magnitud de los mismos. Esta reducción de montos de pasivos contingentes junto con la baja de los costos directos de contratación constituye la porción más relevante de la reforma propuesta.

Restricciones a la modificación del contrato laboral (pendiente de tratamiento). Las modificaciones legales propuestas tendrán probablemente un escaso impacto práctico, ya que se mantiene prácticamente incólume la “irrenunciabilidad” establecida en la ley de contrato de trabajo y de la versión original del proyecto de ley se eliminaron algunos elementos que otorgaban flexibilidad a la modificación del contrato en general (incluyendo un banco de horas⁷ y la posibilidad de contratar trabajadores autónomos sin llegar a consagrarse como trabajadores en relación de dependencia).

Mecanismos flexibles de contratación (pendiente de tratamiento). No se introducen mecanismos flexibles de contratación –algo que se señala más arriba como una seria deficiencia de la legislación local en términos comparados–, con excepción del sistema

de pasantías, que corresponde más al fomento de la capacitación y la mejora de la inserción de jóvenes en el mercado laboral.

Mejoras en el sistema de formación y capacitación (pendiente de tratamiento). El proyecto de reforma promueve mecanismos que facilitan la inserción de los jóvenes (poniendo límites quizás demasiado estrictos en población menor de 24 años) que se espera tengan un impacto limitado y focalizado en distintas profesiones de carácter técnico. El principal instrumento económico para facilitar la adhesión de empresas al programa de formación es el carácter no vinculante que tiene la contratación (no se considera relación de dependencia) y el carácter no remunerativo de las asignaciones, aun cuando el atractivo de estos contratos de formación está limitado por la duración de los mismos (máximo de un año).

Impacto del menor crecimiento del empleo público. En la medida en que se cumpla con lo aprobado en las leyes de responsabilidad fiscal y el consenso fiscal, el empleo público crecerá en los próximos años a una tasa algo inferior a la registrada en los últimos 12 meses (promedio de 1.2%). El impacto de esta desaceleración sobre el mercado (teniendo en cuenta que en la década previa la tasa de expansión fue del 4.1% anual) dependerá esencialmente de que mejore la calificación de la población sobre la que habrá una menor demanda estatal. Los mayores incentivos a contratar personal menos calificado en el sector privado serán complementarios con una menor demanda de esa población por parte del sector público.

7 Algunos autores (Julián De Diego, nota en *El Cronista*, 6/12/2017, pág. 14) estiman que el mecanismo de “banco de horas” está vigente cuando así lo establezcan los convenios colectivos de trabajo, a través del mecanismo de “jornada promedio” consagrado en el artículo 198 de la Ley de contrato de trabajo (modificada por la ley 24013 en 1991).

9. DIFICULTADES PARA APROBAR LAS REFORMAS. RECOMENDACIONES

Los cambios que se introduzcan a través de las distintas leyes son parte probablemente de un proceso gradual de reformas que distan aun de establecer un sistema flexible de contratación y acercar los costos de contratación a los de otros países emergentes con los que compite la producción doméstica. Sin embargo, los cambios introducidos a partir de reformas parciales ya aprobadas –legislación sobre accidentes de trabajo que pone un límite a los excesos, reformas tributarias que reducen las cargas patronales, la limitación al crecimiento del empleo público– constituyen un primer paso que modifica la tendencia de la última década, en que se elevaron por distintos mecanismos los costos de contratación laboral.

Resta la consideración de normas que flexibilicen las relaciones laborales, parte de las cuales está incluida en el paquete de “reforma laboral” enviado en su momento al Congreso. Durante el mes de febrero de 2018 el Ejecutivo decidió retirar dicho paquete, para ser tratado en la forma de tres o cuatro iniciativas que serían puestas a consideración durante el actual año parlamentario. La primera iniciativa a enviar sería la referida a las normas de blanqueo laboral. A ello le seguirían otras iniciativas que completarían la agenda planteada en el “paquete de reforma laboral” de diciembre de 2017, que finalmente sería de esta forma retirado de consideración.

La decisión de avanzar en forma aun más gradual que lo que prevé el “paquete laboral” (que sólo considera algunas dimensiones de la regulación laboral, y aun así propone modificaciones parciales y/o marginales) responde a dificultades políticas para conseguir la aprobación de las reformas, tanto en términos de votos no oficialistas como respecto de votos de miembros de la propia coalición.

En forma más general quizás, responde a la percepción –por parte de diputados, senadores y

políticos en general– de que la cuestión carece de importancia como para exponer su propio capital político frente a la sociedad. Es probable que esa percepción se asocie con el hecho de que los problemas laborales no están instalados en la opinión pública como un tema relevante o, alternativamente, de que la responsabilidad por salarios bajos, empleo de baja calidad o alto desempleo no se asocie a costos laborales elevados, altos impuestos y extrema rigidez de la regulación laboral.

El mismo problema seguramente se planteará cuando la Argentina intente reformar la legislación sobre el sistema previsional –contributivo y no contributivo–. Ese sistema de seguridad social es responsable actualmente de un déficit fiscal del orden de 2% del PBI que –en proyecciones a dos y tres décadas– se prevé que podría alcanzar 5% del PIB. Reformas de la previsión, sin embargo, así como las reformas laborales, son vistas como “derechos adquiridos” de perceptores actuales o en expectativa (aquellos que esperan percibir los beneficios en el futuro) y, por lo tanto, tales “derechos” no pueden ser modificados. Las reformas previsionales requieren –para lograr consenso– proveer abundante información acerca del esfuerzo que la sociedad tiene que hacer para sostener el sistema, y crear conciencia acerca de la importancia de mantener sistemas equilibrados, evitando periódicas confiscaciones por diversas vías –hiperinflaciones, grandes devaluaciones, confiscación de fondos previsionales, default sobre la deuda pública, etc.–. Lo mismo vale en el plano laboral, al que se suman en ese caso los beneficios que perciben algunos jugadores del sistema (sistema judicial, sindicatos y obras sociales, prestadores sociales) por mantener el *statu quo*.

De allí que la principal recomendación que puede formularse es que el sector público invierta junto

con el sector privado en proveer información acerca del funcionamiento actual del sistema (laboral, previsional, o lo que deba reformarse) y las limitaciones que ello implica. La ausencia de reformas laborales pro-competitivas redundará en un crecimiento más débil del empleo, con creación de empleos de baja calidad (productividad) que se asociarán con salarios relativamente bajos. Sin embargo, dichos salarios no evitarán –en un sistema con alta ineficiencia productiva y altos impuestos– que los costos laborales unitarios sean elevados y hagan

cada vez más difícil la competencia en mercados internacionales.

Por el contrario, la eventual sanción de reformas parciales como las que se han planteado –normas de blanqueo y comienzo de flexibilización de normas de contratación y despido– sería un primer paso que contribuiría a mejorar el clima de negocios y el ambiente de la contratación laboral en el sector privado. Un primer movimiento en una secuencia mucho más larga de reformas necesarias para mejorar la calidad del empleo.

ANEXO 1

Los salarios en una perspectiva de mediano plazo

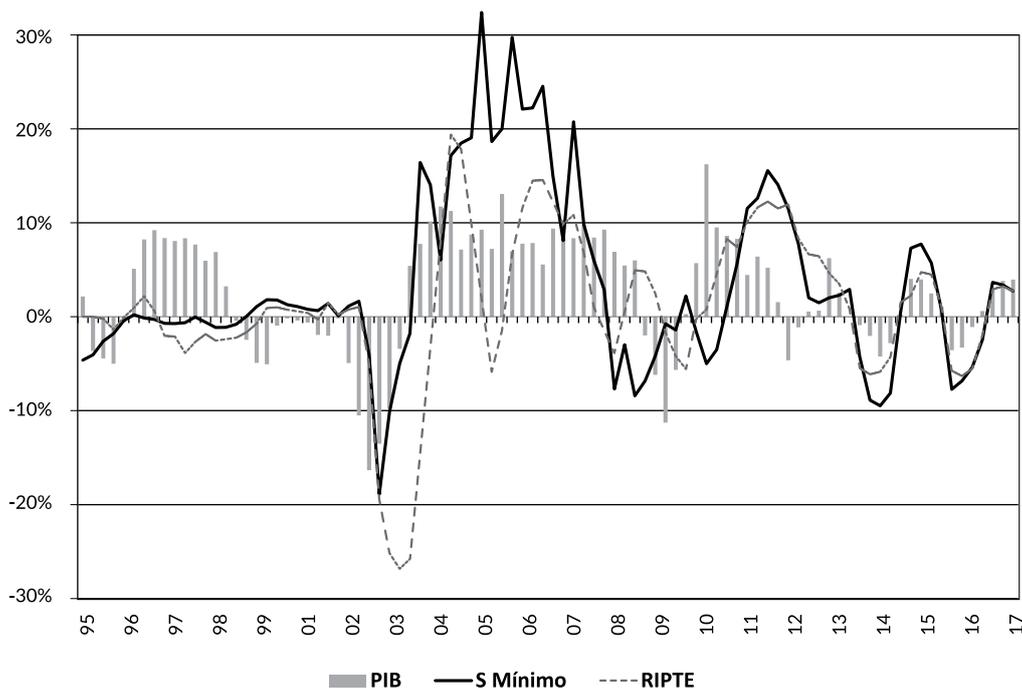
Si bien los salarios tienen un comportamiento procíclico, en las últimas dos décadas se observan oscilaciones que responden a las diferentes aproximaciones macroeconómicas del período. Una primera mirada sugiere salarios que en términos reales oscilan mucho más fuertemente que el PIB en los períodos de alta inflación (1970/80), salarios estables en el período de muy baja inflación (convertibilidad) y, nuevamente, ingresos oscilando más fuertemente que el PIB a partir de la aceleración de la inflación en los 2000.

Luego de la elevada volatilidad de dos décadas signadas por profundos desequilibrios fiscales y muy alta inflación (1970 a 1990) y de tres hiperinflaciones (1975, 1989 y 1990), la introducción del

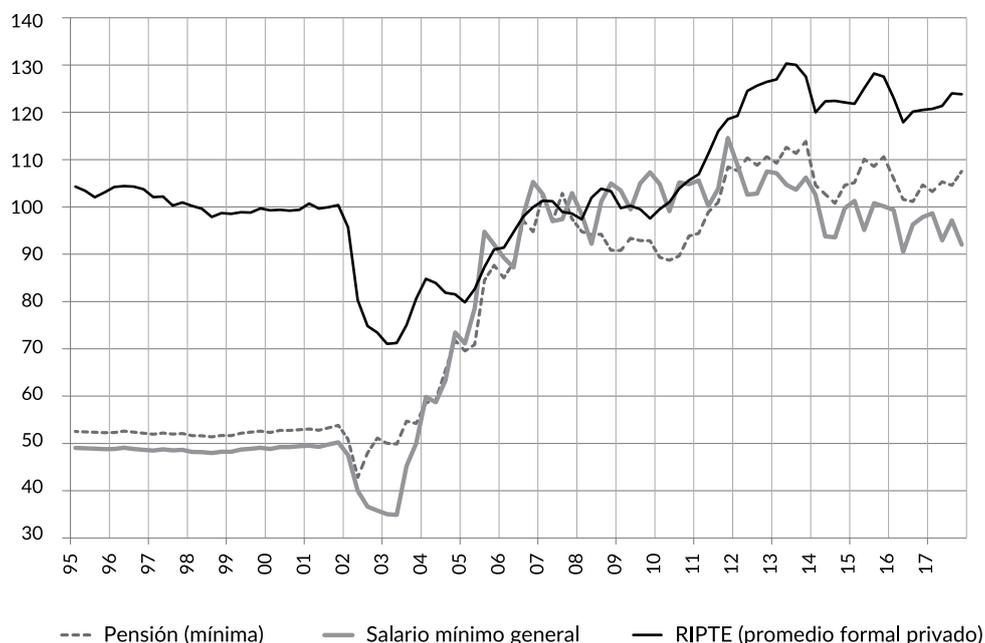
régimen de convertibilidad (1991-2001) determinó un freno brusco de la inflación. La rigidez del ancla cambiaria determinó que, tras el acomodamiento de precios relativos de los primeros años del nuevo régimen monetario, la inflación se redujera prácticamente a cero a partir de 1975. Los ingresos reales –es decir, medidos en pesos constantes y en dólares– también se estabilizaron.

El mercado laboral ajustó desequilibrios en ese período más por el lado de las cantidades (con cambios en las tasas de desempleo, de actividad y de empleo) que por el de los precios. En parte, ello se explica por las rigideces de las normas laborales, que no permiten ajustes nominales descendentes de los salarios, por lo que las empresas reacciona-

Variaciones reales del PBI y salarios



Ingresos reales (ajustados por IPC INDEC & FIEL)
Índices base 2007:100



ron frente a caídas de la demanda reduciendo búsquedas laborales y aplicando suspensiones (despidos temporarios que pueden extenderse hasta 90 días por año) y eventualmente llegando al despido. La recesión conocida como “efecto Tequila” tuvo así un bajo impacto en término de caídas de salario real, mientras que –por el contrario– la tasa de desempleo saltó desde el 11.4% promedio de 1994 al 17.3% promedio en 1995/96, tanto por la caída de la demanda como por el aumento de la oferta (efecto del trabajador adicional como reacción de las familias al aumento de la incertidumbre y la eventual caída de los ingresos reales).

La crisis de financiamiento que se inició en 1999 y se agravó en 2001 derivó en la ruptura del régimen de convertibilidad a comienzos de 2002, con un impacto severo en términos de actividad, empleo e ingresos. Entre fines de 1998 –en que se inicia la crisis financiera en emergentes con impacto en la Argentina y Brasil– y fines del 2002, el PIB acumuló una caída de 16% (casi 20% en términos de PIB por habitante). La tasa de desocupación abierta prácticamente se

duplicó, saltando de 13.7% a 26.8%. Esta vez, además –con la ruptura del ancla nominal–, los ingresos reales también ajustaron fuertemente. Los salarios reales tuvieron caídas del orden de 30%, tanto en términos del salario mínimo como de los salarios medios formales e informales privados. Las pensiones siguieron una evolución similar, aun cuando las pensiones más bajas –la pensión mínima– fueron actualizadas más rápidamente; las pensiones medias y altas experimentaron un fuerte ajuste descendente, que se sumó a la pérdida de ingresos familiares.

La recuperación de la economía desde 2003 se dio con cambios de políticas que favorecieron la recuperación de los ingresos mínimos, la generalización de programas de empleo (básicamente subsidios familiares sin requerimiento efectivo de contraprestación laboral) y la extensión de subsidios para la población de bajos ingresos. Al mismo tiempo se frenaron ajustes tarifarios, permitiendo una baja sensible de las tarifas en términos reales, y se estabilizó el tipo de cambio en los nuevos niveles alcanzados tras la devaluación de 2002.

La política salarial se caracterizó a partir de 2003 por favorecer disposiciones que generaban un creciente achatamiento de las escalas salariales. El achatamiento de la pirámide de ingresos salariales se puede medir por diversas vías. El salario mínimo general, que representaba 22% del salario medio formal durante todo el período de convertibilidad, escaló hasta 46% del mismo entre 2007 y 2009, para descender por debajo del 40% sólo a partir de 2012. El cálculo de tasas de retorno a la educación realizado con microdatos de las encuestas de hogares permite comprobar que dichas tasas de retorno cayeron apreciablemente durante la década del 2000, lo que resulta consistente con los instrumentos de política salarial expansiva del período: aumentos diferenciados para los salarios mínimos y pensiones más bajas, aumentos de suma fija (que impactan con mayor fuerza sobre los salarios más bajos), otorgamiento de beneficios monetarios sólo para los ingresos más bajos, aumento de la presión impositiva para los ingresos medios y altos (por la vía de no ajustar escalas impositivas en un contexto de alta inflación).

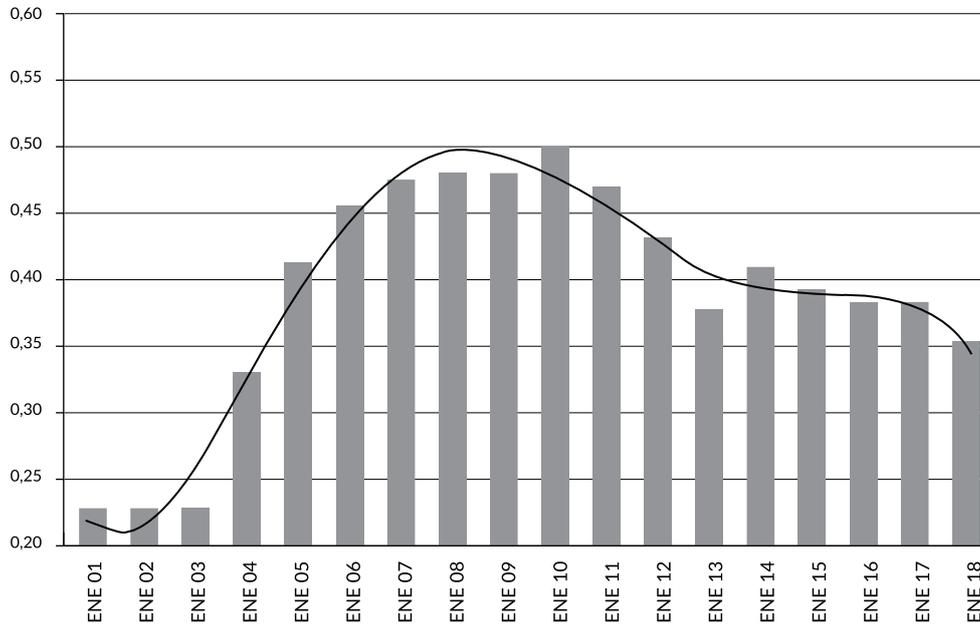
Este salto en la relación de salarios iniciado en 2003 coincidió asimismo con el período de mayor impulso fiscal y monetario al consumo de esa década⁸. El empleo público creció fuertemente, lo que en parte llevó a una recuperación del empleo privado. El régimen de pensiones fue otro mecanismo utilizado para redistribuir ingresos, por tres vías. En primer lugar, las pensiones mínimas se ajustaron en mayor medida que el resto de las pensiones, por lo que el porcentaje de población pasiva que percibía un haber mínimo pasó de poco más de 23% a fines de los 90 a más del 60% hacia el año 2005. En segundo lugar, se dictaron moratorias previsionales que duplicaron el número de beneficiarios del sistema jubilatorio, incorporándose una importante masa de beneficiarios que no había realizado aportes al sistema o que sólo habían completado apor-

tes parciales. Esos nuevos beneficiarios se incorporaron con los mismos beneficios de la pensión mínima que el resto, con lo que el porcentaje de pensionados que percibía el haber mínimo se elevó a más del 70%. Finalmente, en 2008 se estatizaron los fondos de pensiones –que operaban a través de un sistema de administradoras de fondos establecido en 1994– y se estableció un mecanismo general de ajuste de las pensiones vinculado con diversos parámetros (recaudación del sistema y evolución de los haberes de contribución, que fue reformado a partir de 2018 en que se incorporó como parámetro la evolución pasada de la tasa de inflación). Los cambios en materia de pensiones durante los 2000 favorecieron un aumento de la cobertura del sistema al costo de generar un profundo desequilibrio del mismo, pero contribuyeron por otro lado al achatamiento de los ingresos familiares al entregar pagos de transferencia por pensiones a una importante porción de la población. El achatamiento en pensiones comenzó a revertirse en 2016, a partir de que la nueva administración determinó un ajuste de las pensiones –hasta un determinado monto– diferenciado de acuerdo con los aportes y contribuciones realizados durante la vida laboral.

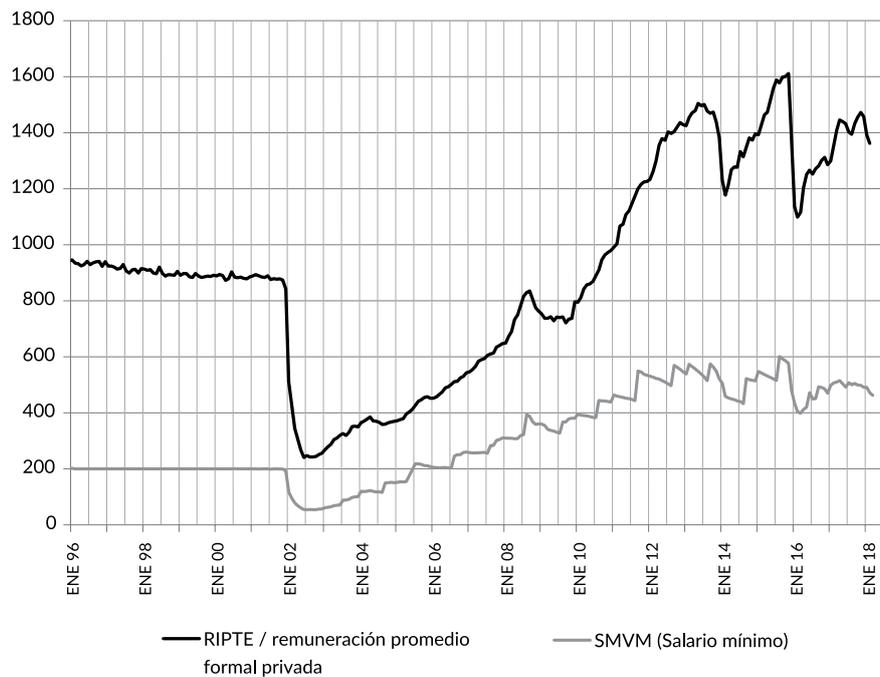
Tras la crisis financiera de 2009, que dio lugar a una severa recesión durante la cual el PIB cayó 5.9%, se inició un período de reversión parcial del achatamiento de ingresos salariales. La relación entre salario mínimo y salarios privados formales cayó de 46% a 36% desde 2013. Los ingresos reales se estabilizaron desde 2012 –cuando la economía inició un período de cuatro años de alzas y bajas sin crecimiento visible a mediano plazo–, no pudiendo evitarse caídas más o menos pronunciadas de los salarios reales durante las recesiones de 2014 y 2016. Desde fines de 2011 y luego de tocar su máximo en tres décadas, el salario mínimo dejó de ser el instrumento central de impulso de la política salarial.

8 El consumo privado creció en los cuatro años que van de 2004 a 2008 al 9.4% anual; en el mismo período, el PIB creció al 8.4% anual.

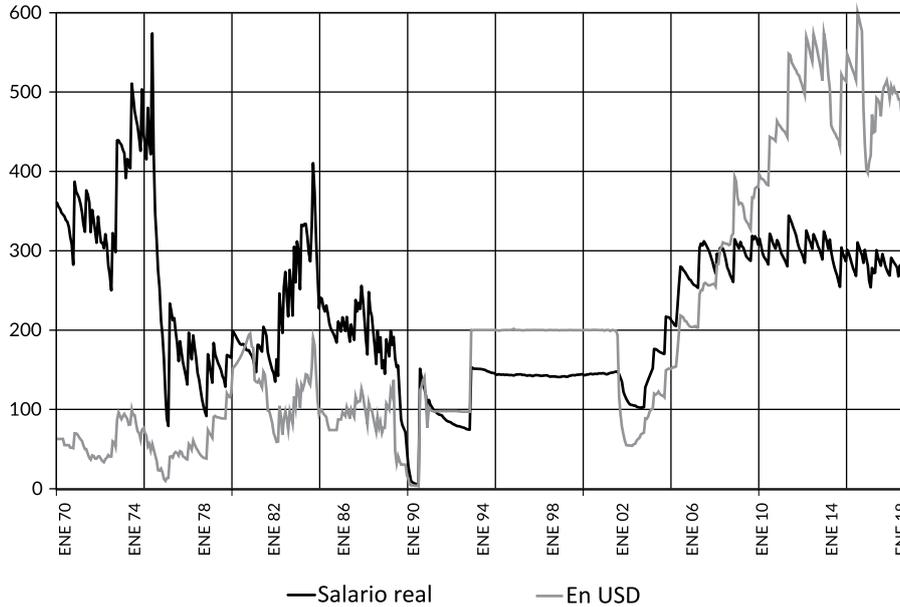
Relación salario mínimo / Salario medio privado (RIPTE)



Salarios en dólares corrientes



Salario mínimo real (1991:100) y en USD corrientes



La nueva administración que asumió a fines de 2015 ajustó el salario mínimo por debajo de la inflación entre 2016 y 2018, por lo que la relación entre salario mínimo y el promedio de salarios privados volvió a declinar para ubicarse a comienzos de 2018 en torno del 34%, estimándose que converge al 32% en la segunda mitad de ese año.

Comportamiento pro-cíclico. Medidos a pesos constantes, los salarios del sector privado tuvieron un claro comportamiento pro-cíclico en auges y recesiones a partir de 2002, con tendencia creciente hasta fines de 2011. Tomando como base el valor medio durante la convertibilidad, luego de la fuerte caída tras la crisis de 2001 los ingresos salariales volvieron a su nivel pre-crisis hacia el año 2007. Desde entonces y hasta 2017 tuvieron un aumento promedio del 2% anual, con fuertes oscilaciones asociadas a la dinámica macroeconómica del período y con un perceptible estancamiento promedio a partir de 2012. Los salarios mínimos oficiales, en cambio –como arriba se indicó–, tuvieron una fuerte expansión hasta 2007, momento a partir del cual el crecimiento se atenuó hasta empezar un lento descenso real de tendencia a partir del año 2012.

La información cualitativa sobre las remuneraciones privadas en dólares no difiere de la indicada para la evolución de las mediciones en pesos constantes, excepto que se superponen en este caso los ciclos de apreciación y depreciación del peso. En efecto, tras la crisis de 2001, y luego de los ajustes que siguieron en 2002, el peso inició un largo período de apreciación, interrumpido por esporádicas y limitadas devaluaciones. De tal modo, el panorama de crecimiento de las remuneraciones reales post 2007 antes señalado se vio amplificado en la medición en dólares. Mientras que el RIPTE (remuneración promedio formal privada) mostró una mejora de 22% a precios constantes entre 2001 y 2017, el crecimiento del mismo índice en dólares corrientes fue del 61%. Para el salario mínimo, la variación real en el mismo período fue de 91% frente a un aumento del 150% en dólares.

La volatilidad cambiaria en las últimas cuatro décadas recientes dio lugar a pronunciadas oscilaciones de los ingresos poblacionales medidos en esa unidad y, en particular, a violentas modificaciones de los niveles de salarios y costos laborales. Tras la volatilidad de los 70 y los 80 siguió –tal como arri-

ba se indicó– la estabilidad de los 90, la crisis del 2001/2 y un sendero expansivo que nuevamente encontró techo hacia fines de la primera década del siglo.

A comienzos de 2018, inmersa aun la economía en una etapa de ajustes de tarifas y precios de servicios retrasados en la década previa, persisten

buenas razones para esperar que –junto con una elevada inflación– se mantenga la volatilidad de los precios relativos (incluyendo salarios) por algún tiempo, al menos hasta que los indicadores fiscales y de deuda mejoren apreciablemente y permitan la convergencia a tasas de inflación del orden de un dígito bajo al año.

ANEXO 2

Cuñas salariales en América Latina⁹

La carga fiscal sobre los ingresos laborales afecta tanto la decisión de los individuos por incorporarse al mercado de trabajo como la de los empleadores de contratar trabajo. Los impuestos sobre la nómina salarial –en la medida en que no son completamente trasladados sobre los ingresos de los trabajadores– incrementan el costo laboral de las empresas y reducen el salario neto que percibe el trabajador. La relación entre los costos laborales y el salario neto percibido determina una “cuña salarial”. Elevadas cuñas salariales llevan a una menor demanda de trabajo por parte de las firmas, aumentan el desempleo y alientan la contratación de trabajadores en modalidades informales para evadir el impuesto.

A su vez, al elevar artificialmente el precio del trabajo se induce la sustitución de mano de obra por capital, a través de tecnologías capital intensivas. En un mundo globalizado en el cual las inversiones buscan minimizar los costos, la imposición sobre la mano de obra no es un tema menor.

Desde hace más de dos décadas la OECD ha venido midiendo los costos de la mano de obra en los países miembros, de modo de producir estadísticas que permitan la comparación y brinden la información necesaria para el adecuado diseño de las políticas fiscales. Este tipo de estadísticas ha estado ausente de la información disponible hasta que hacia 2016 la OECD, juntamente con el BID y el CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias), publicaron un informe con información que, si bien corresponde al año 2013, brinda infor-

mación sobre la situación relativa de dichos países y respecto de los países de la OECD.

Mediante una metodología uniforme para todos los países en cuestión, la OECD analiza lo que supone la carga tributaria sobre determinadas unidades familiares estándar –se miden ocho tipos de hogares diferentes–, las cuales tienen un trabajador adulto full time que proporciona los ingresos fundamentales del hogar. La carga tributaria considera los impuestos nacionales y locales sobre la renta, las cotizaciones a la seguridad social y los beneficios que los hogares reciben. El ingreso anual proveniente del empleo se asume igual a una fracción del ingreso bruto promedio.

Con respecto al trabajador, la metodología de la OECD asume un trabajador full time que ha trabajado a lo largo de todo el año sin interrupciones por enfermedad o desempleo, sin distinción de género, conforme a la legislación laboral, adquiriendo el derecho a percibir un sueldo. En consecuencia, se encuentra sujeto al pago de impuestos y aportes a la seguridad social. La metodología apunta a que no se consideren ingresos de otro tipo que no sean salariales, lo que descarta a los trabajadores independientes de la evaluación.

Los salarios que se utilizan en la metodología de la OECD son salarios promedio que provienen de fuentes estadísticas de cada país. El cálculo de ingresos incluye todas las remuneraciones pagadas al trabajador, tomando en cuenta los pagos promedio por horas extras, adicionales (bono de Navidad,

⁹ Basado en un documento para el BID elaborado por Daniel Artana, Nuria Susmel y Juan Luis Bour, y publicaciones de la OECD.

aguinaldos, etc.) y pagos por vacaciones, si bien se reconoce que no en todos los países se cuenta con información completa para hacer estrictamente comparables los resultados. La recomendación de la OECD es calcular los ingresos anuales sobre la base del ingreso horario promedio semanal, mensual o trimestral, ponderando por las horas trabajadas por semana en cada período y multiplicando por el tiempo promedio trabajado durante el año.

Por su parte, los ingresos excluyen –en los casos en que es posible discriminarlos– los beneficios en especie (provisión de alimentos, vivienda, etc.), ya que esto puede afectar la comparación de las cuñas salariales. Del mismo modo, se excluyen las contribuciones patronales a sistemas de pensión privados, al sistema de asignaciones familiares y al sistema de salud. Finalmente, la OECD incluye en el cálculo de los ingresos después de impuestos los beneficios familiares pagados por el gobierno como transferencias monetarias.

En la Tabla A2.1 se muestra el nivel total de la cuña salarial en la primera columna, y las componentes de dicha cuña en las tres columnas siguientes: impuesto sobre los ingresos, contribuciones a la seguridad social por parte del empleado, y contribuciones a la seguridad social por parte del empleador. Finalmente, se presenta el nivel promedio anual de costos laborales expresado en dólares de igual poder adquisitivo (PPP). La Tabla A2.1 presenta los datos para países de la OECD hacia 2016, mientras que la Tabla A2.2 hace lo propio para los países de América Latina con base en un trabajo conjunto realizado por la OECD, el BID y CIAT con datos de 2013.

Para el promedio de países de la OECD se observa (Tabla A2.1) que la cuña salarial medida en términos del costo laboral es de 36% (promedio simple).

Dicha cuña se conforma con contribuciones a la seguridad social de 22.6% e impuestos sobre los ingresos de 13.4%, calculado en todos los casos como porcentaje de los costos laborales para un trabajador soltero sin hijos que percibe la remuneración promedio. La cuña es mayor si se toma el costo total respecto del salario neto percibido por los trabajadores (remuneración bruta con descuentos personales e impuesto a las ganancias).

Se observa que en la mayoría de países de la OECD predomina el peso del impuesto a las ganancias y las contribuciones sobre los empleadores, que representan 77.2% de la carga total. En países cuyo PIB por habitante medido en paridad de compra de poder adquisitivo superaba los 45 mil dólares anuales en 2016, el porcentaje conjunto es de casi 80%, con mayor peso en el impuesto a los ingresos (43.8% del peso de la cuña salarial total).

En la tabla correspondiente a países de Latinoamérica se observa que en la mayoría de ellos –con la sola excepción de México– no aparece el impuesto a las ganancias en la medición de la cuña salarial para el trabajador que percibe la remuneración promedio¹⁰. Toda la carga se reparte en contribuciones a la seguridad social, mayoritariamente sobre los empleadores (63% del total). La excepción es Chile, donde la contribución patronal es del orden del 20% de la contribución total¹¹. Cabe observar que los datos de países de OECD no son directamente comparables con los de los países de LATAM, ya que aquellos no incluyen contribuciones a los fondos de pensiones privados. Por ello la Tabla A2.1 excluye Chile y México del listado original (no así en la Tabla A2.2).

Si se consolidan los datos de los 53 países incluidos (20 de Latinoamérica y resto de OECD no LATAM), se observa que todos los países de Latinoamérica

10 Esta situación podría haber variado en los años 2013 a 2015 en Argentina, dada la política tributaria del período, pero no se refleja en la estadística de la OECD.

11 Recientemente se introdujeron modificaciones en el régimen de contribuciones chilenas que incrementaron las contribuciones patronales, y también en Argentina que las incrementó pero introduciendo exenciones sobre los ingresos mínimos.

están por debajo de la media de la OECD en términos de cuña salarial. Ello es básicamente por el escaso o nulo impacto del impuesto a los ingresos sobre los salarios medios. En efecto, si se consideran exclusivamente las contribuciones a la seguridad

social, hay 6 países de LATAM con contribuciones superiores a la media de la OECD. Los casos de mayores tasas contributivas en la región son liderados por Argentina, seguida por Brasil, Uruguay, Colombia, Costa Rica y Panamá.

TABLA A2.1
Países OECD (2016). Cuña salarial, componentes, costo laboral

País	Cuña (TW)	Impuesto Ingresos	Contribuciones SS		Costo Laboral(*)
			Empleado	Empleador	
Bélgica	54,0	20,8	10,9	22,3	74913
Suiza	21,8	10,0	5,9	5,9	74439
Alemania	49,4	15,9	17,3	16,2	73683
Luxemburgo	38,4	16,2	11,4	10,8	73489
Austria	47,1	10,8	13,9	22,4	71776
P. Bajos	37,5	15,2	12,2	10,1	70665
Noruega	36,2	17,5	7,3	11,4	67823
Francia	48,1	10,8	10,5	26,8	65294
Islandia	34,0	26,9	0,3	6,8	63384
Suecia	42,8	13,6	5,3	23,9	62359
Australia	28,6	23,0	0,0	5,6	60112
Finlandia	43,8	17,9	7,1	18,8	59863
Reino Unido	30,8	12,6	8,4	9,8	58714
Japón	32,4	6,8	12,5	13,1	57882
Dinamarca	36,5	35,9	0,0	0,6	57759
EEUU	31,7	16,9	7,1	7,7	56956
Italia	47,8	16,4	7,2	24,2	55809
Corea	22,2	5,2	7,6	9,4	54053
España	39,5	11,6	4,9	23,0	52319
Irlanda	27,1	13,8	3,6	9,7	49547
Canadá	31,4	13,8	6,8	10,8	45998
Grecia	40,2	7,7	12,6	19,9	41169
N. Zelanda	17,9	17,9	0,0	0,0	39687
Israel	22,1	9,4	7,5	5,2	39359
Portugal	41,5	13,4	8,9	19,2	37058
Eslovenia	42,7	9,8	19,0	13,9	36499
Rep. Checa	43,0	9,4	8,2	25,4	34697
Estonia	38,9	12,5	1,2	25,2	34173
Turquía	38,1	10,4	12,8	14,9	33017
Hungría	48,2	11,7	14,4	22,1	32930
Polonia	35,8	6,1	15,3	14,4	31931
Eslovaquia	41,5	7,5	10,2	23,8	29981
Latvia	42,6	15,0	8,5	19,1	25391
Promedio OECD	36,0	13,4	8,2	14,4	50214

FUENTE: Table 1.2, OECD (2017)

NOTA: Soltero sin hijos con ingreso de trabajador promedio

(*) USD de igual poder adquisitivo (PPP)

TABLA A2.2
LATAM (datos 2013). Cuña salarial, componentes, costo laboral

País	Cuña (TW)	Impuesto Ingresos	Contribuciones SS		Costo Laboral	
			Empleado	Empleador	USD	PPP(*)
Argentina	34,6	0,0	13,4	21,2	26155	40380
Brasil	32,2	0,0	6,7	25,5	14125	18992
Uruguay	30,5	0,0	15,3	15,2	14877	17188
Colombia	30,0	0,0	5,3	24,7	9915	15774
Costa Rica	28,0	0,0	7,3	20,7	14419	19468
México	26,9	7,0	2,0	17,9	9438	15477
Panamá	22,9	0,0	9,9	13,0	10573	18615
Chile	22,6	0,0	18,2	4,4	13949	20009
Bolivia	21,6	0,0	9,3	12,3	6599	14257
Paraguay	20,9	0,0	7,8	13,1	9322	17943
El Salvador	20,5	0,0	7,7	12,8	6084	12341
Nicaragua	19,2	0,0	4,9	14,3	3739	9613
Dominicana	19,2	0,0	5,1	14,1	6291	13049
Ecuador	18,5	0,0	8,5	10,0	8893	16169
Perú	17,5	0,0	10,1	7,4	6771	12085
Venezuela	17,4	0,0	4,8	12,6	9925	15682
Jamaica	16,6	0,0	6,0	10,6	4088	6639
Guatemala	13,2	0,0	3,6	9,6	6552	13761
T&Tobago	11,0	0,0	4,2	6,8	8283	12778
Honduras	10,0	0,0	3,4	6,6	6264	12290
Promedio LATAM	21,7	0,3	7,7	13,6	9848	16125
Promedio OECD	35,9	13,3	8,3	14,3	50616	47682

FUENTE: Table 1.1, OECD (2016)

NOTA: Soltero sin hijos con ingreso de trabajador promedio

(*) USD de igual poder adquisitivo (PPP)

ANEXO 3

Gestión empresarial, productividad y crecimiento¹²

En la Argentina la productividad media laboral del sector de negocios privado está estancada hace una década. Múltiples factores explican este desarrollo negativo. ¿Cuál es la incidencia de la gestión empresarial en estos resultados? La gestión empresarial es un factor clave que cuenta con amplio reconocimiento en la actualidad. Pero también se ha mostrado en la experiencia internacional que la mejora de la gestión está condicionada por la estructura empresarial de partida. Entre otras dimensiones influyen la participación de las empresas grandes vs. pymes, las internacionales, las de gestión profesional vs. gestión familiar, las exportadoras, etc.

Al describir la práctica gerencial a través de tres dimensiones focalizadas en la operación de las empresas (el monitoreo de desempeños, la fijación de objetivos de gestión y el uso de incentivos para la gestión de recursos humanos), Nicholas Bloom estimó que la calidad de la gestión empresarial de la Argentina es similar a la de Chile, Brasil y China y está por debajo de la de Alemania y los Estados Unidos. En este trabajo se avanza en el análisis utilizando un nuevo conjunto de datos correspondientes a la encuesta ENDEI y a los benchmarking de IDEA.

La gestión de las empresas manufactureras. Según el análisis econométrico, los principales factores que explican las variaciones de ventas entre empresas, dado el empleo, son:

- Origen del capital: como se esperaba en la Argentina, las empresas internacionales tienen un mayor nivel de ventas a igualdad de tama-

ños. Las empresas locales son entre un 20 y un 28% más pequeñas en ventas.

- Grado de maduración de la empresa medido por la antigüedad de la empresa (mayor a 10 años): cada empresa “madura” suma en promedio un 14-16% a sus ventas, dado su empleo, derivado del factor de experiencia.
- Las empresas exportadoras tienden a ser de un 10 a un 24% más grandes en ventas, dado su empleo.
- Las empresas familiares, como apunta la experiencia internacional, tienen menores ventas dado su empleo, entre un 6,5 y un 11%. Las variables relacionadas con las características del tomador de decisiones (grado universitario, dueños) no son robustas en dar explicación a las variaciones de ventas. La única variable que se destaca es la de edad del tomador de decisiones, que resulta significativa para edades más allá de los 60 años. En parte, esto podría deberse a que se trata de empresas familiares que han logrado una sobrevivencia prolongada. A la vez, en un contexto hostil al desarrollo empresario, esto podría indicar el valor que ha adquirido la experiencia frente a distintos escenarios.
- Indicador de calidad de gestión y computadoras por empleado: el indicador de calidad de gestión en la industria manufacturera muestra que por cada 10% que aumente la calidad de gestión, las ventas aumentan en un 2%. Cabe indicar que todos los indicadores de calidad

¹² El presente anexo es una síntesis del documento no publicado “La gestión empresarial en la Argentina, clave para la productividad y el crecimiento”, de Marcela Cristini y Guillermo Bermúdez. FIEL, 2017.

de gestión incluidos en el índice se organizan mediante el uso de computadoras. Por lo tanto, también el indicador de computadoras por empleado explica las variaciones de ventas, en competencia con el indicador de calidad de gestión.

Análisis para el conjunto de sectores de la economía. Entre las empresas con mejor gestión, el 85% de las empresas de la muestra tienen un área específica dedicada a la gestión del empleo que va más allá de los temas típicos de la administración del personal para ocuparse de la búsqueda y selección, su capacitación, los potenciales conflictos, etc. La mayoría de las empresas medianas formales y grandes, sin distinción, suelen tercerizar la búsqueda de personal o su capacitación

En la Argentina, esta muestra de empresas con mejores prácticas indica que el área de capacitación de personal está presente en todas las empresas con independencia del sector y, con alguna mayor incidencia, en las empresas extranjeras.

Las empresas industriales y las empresas internacionales en el país son las que utilizan con más frecuencia sistemas digitales para la organización de su gestión entre las empresas grandes y medianas formales.

La mayoría de las empresas no aplica una metodología específica para la evaluación de riesgos impositivos, lo que podría vincularse con la inestabilidad regulatoria de la Argentina, que limita la posibilidad de capturar ahorros de impuestos mediante una buena planificación tributaria.

En la última década en la Argentina, el alto nivel de sindicalización y las fluctuaciones macroeconómicas han implicado que las empresas formales debieron invertir en los equipos de recursos humanos con alto entendimiento de los procesos de negociación colectiva y debieron afrontar la complejidad de la administración de varios convenios colectivos en cada empresa. Además, en los años recientes,

las condiciones inflacionarias de la economía, la negociación colectiva y las fuertes fluctuaciones del nivel de actividad llevaron a un fenómeno de achatamiento de la pirámide de remuneraciones, al punto de que en el 63% de los casos del relevamiento de IDEA consultado se verificó solapamiento entre los niveles del personal bajo convenio y el personal jerárquico.

Consultadas sobre sus preocupaciones sobre la evolución del área laboral entre 2013 y 2015, las empresas señalaron como problemas graves de corto plazo las fluctuaciones del nivel de actividad, la inflación y la seguridad pública. Está claro que en ese contexto, que se prolongaba en el tiempo, la inversión de las empresas para acercarse a las mejores prácticas de la administración fue postergada, lo que distorsionó la estructura de management hacia los problemas más urgentes.

Mapa de la situación de la gestión empresarial por tamaño y sector de actividad. Las mayores diferencias de resultados debido a diferencias en la capacidad de gestión empresarial se relacionan con el tamaño de las empresas.

En todos los sectores de actividad hay empresas que se organizan de acuerdo con las buenas prácticas disponibles. Esto es más frecuente cuando las empresas son de origen extranjero o se trata de empresas formales grandes.

Aun en el caso del universo de empresas grandes de la Argentina se registra una brecha con respecto a las buenas prácticas. Las áreas de recursos humanos son las mejor organizadas. Las empresas enfrentan problemas de corto plazo del entorno económico (fluctuaciones macro, inestabilidad y amenaza regulatoria entre 2006 y 2015) que llevan a una inversión distorsionada en instrumentos de gestión.

Entre la mayoría de las empresas grandes y para un subconjunto de las pymes, la gestión incluye instrumentos modernos con soportes digitales, se

valora la capacitación de la fuerza laboral y se usan con mucha frecuencia servicios tercerizados.

Las pyme son un universo muy heterogéneo donde, como se espera, las que están vinculadas a empresas más grandes como proveedoras o son exportadoras tienen mejor gestión. Destaca en este conjunto el caso de las empresas familiares, donde la gestión se ve obstaculizada por la discrecionalidad de las decisiones del dueño y la relativamente baja profesionalización de la administración. El hecho de que casi un cuarto de las pymes no use crédito bancario en tiempos normales de la economía sugiere que su administración pobre les impide organizar adecuadamente los proyectos.

El universo de los microemprendimientos abarca un gran número de empresas. Aun teniendo en cuenta que por su naturaleza disponen de pocos recursos, igualmente muestran un retraso importante en el uso de instrumentos de gestión básicos para su organización, incluyendo su soporte digital.

Instrumentos de fomento de la gestión empresarial. Los instrumentos utilizados en la experiencia internacional se inscriben en el marco de las políticas industriales y se vinculan con la situación de partida en cada país dentro de un escenario que se juzga insatisfactorio. En Chile, donde las políticas han sido considerablemente exitosas, el Estado actúa potenciando las relaciones entre el sector privado (empresas, proveedores de servicios empresariales, universidades, etc.). Esta estrategia busca crear una masa crítica de negocios privados en torno de los servicios empresariales

que vaya independizando las empresas de los subsidios del Estado. Un aspecto importante de estos programas es la necesidad de su evaluación periódica para asegurar su impacto y su efectividad de costos.

Consideraciones finales. La evidencia analizada sugiere que, por un lado, las grandes empresas y las pymes más dinámicas parecen reconocer la importancia de la gestión empresarial. Sin embargo, el punto de partida tiene numerosos inconvenientes que deben tenerse presentes al momento de tomar decisiones de políticas públicas, particularmente de políticas industriales. Por un lado, las empresas grandes del sector de negocios de la Argentina, que exhiben mayor calidad de gestión son relativamente pocas (11000 empresas aproximadamente). En el mundo de las pyme la heterogeneidad es mayor en cuanto a la calidad de gestión y la presencia de empresas familiares puede ser un obstáculo para la profesionalización empresarial. Pero quizás el punto más importante a tener en cuenta sea el hecho de que todas esas empresas vivieron la última década dedicando sus esfuerzos a administrar distorsiones y obstáculos microeconómicos (prohibiciones, impuestos altos, regulaciones de todo tipo, cambios no previsibles de normativas, etc.). Por lo tanto, sus equipos de gestión requerirán tiempo y esfuerzo para redireccionarse e incorporar las mejores prácticas disponibles. Este trabajo también sugiere que hay un núcleo de empresas de tamaño variado que ha demostrado su vocación por mantener gestiones ordenadas y, en particular, preocupadas por el crecimiento de su capital humano, a pesar del contexto de baja inversión y crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pages, L. Ripani. *Jobs for Growth*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2015.

Artana D., E. Bour, J.L. Bour, N. Susmel. *Strengthening Long-term Growth in Argentina*, OECD, 2010.

Criscuolo, Ch., Peter Gal & Carlo Menon (2014). The dynamics of employment growth: new evidence from 18 countries. CEP Discussion Paper No. 1274, Centre for Economic Performance.

Cristini Marcela, Pablo Acosta y Nuria Susmel. *Productividad y crecimiento de las PYMES: la evidencia Argentina en los 90*, Documento de Trabajo #76, 2001, FIEL.

Cristini, Marcela y Bermúdez, Guillermo. *La gestión empresarial en la Argentina, clave para la productividad y el crecimiento*, FIEL, 2017.

FIEL (2002). Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento. FIEL, 2002.

FIEL (2016). Empresas argentinas: el mapa de la productividad 2004-2015. FIEL, 2016.

OECD (2017). *Taxing Wages*, OECD Publishing, París.

OECD, IADB, CIAT (2016). *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París.

