



El Instituto  
Internacional  
de Estudios  
Laborales



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto

Marta Novick, Carlos Tomada, Mario Damill,  
Roberto Frenkel y Roxana Maurizio

**Tras la crisis: El nuevo rumbo  
de la política económica y laboral  
en Argentina y su impacto**



El Instituto Internacional de Estudios Laborales

# Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto

*Marta Novick, Carlos Tomada, Mario Damill,  
Roberto Frenkel y Roxana Maurizio*

Introducción por Juan Somavia

---

## Serie de investigación

---

El *Instituto internacional de Estudios Laborales* (IIEL) fue fundado por la Organización Internacional del Trabajo en 1960 como un centro de estudios superiores en las áreas social y laboral para fomentar una mejor comprensión de las cuestiones del trabajo mediante la educación y la investigación. Utiliza redes de investigación, foros sobre política social, actividades educativas y publicaciones para desarrollar nuevas perspectivas para la política laboral, desarrolla intercambios sistemáticos entre los Miembros de la OIT y la comunidad académica externa; y familiariza a los futuros elaboradores de la política social con los procesos de diálogo tripartito y de formulación de políticas.

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2007

Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

ISBN 978-92-9014-852-4 (print) y 978-92-9014-853-1 (pdf web)

*Primera edición 2007*

---

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione.

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a: Publicaciones de IIEL, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

---

Fotocompuesto en Suiza  
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

BRI

---

# Índice

<b>Prefacio</b> <i>por Gerry Rodgers</i> . . . . .	<b>vii</b>
<b>Introducción</b> <i>por Juan Somavia</i> . . . . .	<b>ix</b>
<b>Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?</b> <i>por Marta Novick y Carlos Tomada</i> . . . . .	<b>1</b>
Resumen ejecutivo . . . . .	3
Introducción . . . . .	5
El debate europeo y su vigencia en América Latina . . . . .	6
La experiencia argentina anterior a 2003 . . . . .	14
La política macroeconómica y el rol del trabajo . . . . .	18
Las políticas en materia laboral: objetivo y estrategias . . . . .	27
La agenda pendiente . . . . .	41
Conclusiones . . . . .	43
Bibliografía . . . . .	49
<b>Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo</b> <i>por Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio</i> . . . . .	<b>53</b>
Resumen ejecutivo . . . . .	55
Introducción . . . . .	61
El régimen de convertibilidad y la economía argentina en los noventa . . . . .	62
El mercado de trabajo en los noventa . . . . .	74
El régimen macroeconómico post-convertibilidad y su evolución . . . . .	79
La reestructuración de la deuda y la consolidación fiscal . . . . .	89
La evolución del empleo y el desempleo en la fase de recuperación . . . . .	112
Bibliografía y referencias . . . . .	135

---

## Prefacio

La presente monografía tiene su origen en dos actividades bien diferentes llevadas a cabo por el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL).

La primera es un análisis del impacto de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización realizado tres años después de que ésta publicara su informe. Con este fin, se decidió examinar lo ocurrido en varios países que adoptaron nuevos planteamientos estratégicos inspirados en las recomendaciones y objetivos aprobados por la Comisión Mundial. Roberto Frenkel, junto con sus colegas del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), de Buenos Aires, asumió la tarea de efectuar un examen a fondo sobre los cambios de política macroeconómica acometidos por la Argentina a raíz de la profunda crisis que sufrió el país en 2001-2002 y sobre los efectos de la nueva estrategia<sup>1</sup>.

La segunda actividad fue una disertación ante la Conferencia de Investigación del IIEL celebrada en Ginebra el 1 de diciembre de 2006, en la que Marta Novick indagaba hasta qué punto las nuevas pautas políticas de la Argentina constituían un nuevo modelo económico y social. En colaboración con el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, la autora ha ampliado dicha ponencia para confeccionar un análisis completo de la incorporación del objetivo del empleo decente en la estrategia general de crecimiento y desarrollo.

---

<sup>1</sup> El examen de la labor de la Comisión Mundial ha visto la luz en un documento de trabajo que ha puesto en circulación el IIEL: «The quest for a fair globalization three years on: Assessing the impact of the World Commission on the Social Dimension of Globalization», por Hamish Jenkins, Eddy Lee y Gerry Rodgers.

Los dos escritos, aunque se gestaron de manera independiente, nos dan sendas perspectivas complementarias del devenir reciente del rumbo político de la Argentina. Los hemos unido, junto con una introducción del Director General de la OIT, Juan Somavia, en una sola monografía.

La experiencia argentina es, por supuesto, única, como son también singulares las experiencias de todos los países. Con todo, las innovaciones políticas fraguadas en la Argentina son sobresalientes por su alcance y por su impacto. No cabe duda de que otros países pueden extraer de ellas lecciones provechosas.

Gerry Rodgers

*Director*

*Instituto Internacional de Estudios Laborales*

*Ginebra*

*Agosto 2007*

---

# Introducción

*Juan Somavia*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha venido ocupando de las consecuencias sociales de los procesos económicos desde su mismo origen. Fue creada como parte del Tratado de Versalles que en 1919 puso fin a la Primera Guerra Mundial, con el espíritu de que la única paz universal y duradera sólo puede lograrse sobre la base de la justicia social – o sea, de una vida decente para la gente. La competencia comercial entre las principales naciones desarrolladas, producida en el marco del primer episodio de globalización de la economía mundial a fines del siglo XIX y las profundas diferencias de clase habían mantenido sumergidos a los trabajadores en una situación de explotación y privaciones éticamente inadmisibles y políticamente inviables. Existió en ese momento una marejada de fondo que trajo a la superficie lo que más tarde se llamaría «la cuestión social». Así nace la OIT.

Sin embargo, el mundo debió atravesar la gran recesión de los años 30 y otra gran guerra para recién ingresar en una era en la que el progreso económico y las conquistas sociales pudieron avanzar. El trabajo pionero de la OIT comenzó a librar sus frutos y la vigencia de las normas laborales impulsadas por la OIT contribuyeron a que una parte importante del mundo desarrollado disfrutara durante décadas de una mejora constante de la calidad de vida de su población. Mientras tanto, otra parte significativa esperaba y anhelaba seguir por esa misma senda. Hacia mediados de los años setenta, la crisis del petróleo y luego la de la deuda en los ochenta inauguraron una nueva etapa en la economía mundial que significó un freno a un crecimiento económico que parecía inagotable y dio paso a un proceso de ajuste global.

Se inició así una segunda ola globalizadora, de la mano de un repertorio de políticas de ajuste estructural promovido por las instituciones financieras multilaterales que apuntaban por un lado a darle un destino a los flujos de capitales y mercancías de los países desarrollados y por otro lado, se sostenía, a fortalecer las economías de los países en desarrollo. Se postuló que la libertad de los mercados sería suficiente para lograr el crecimiento y asegurar así la estabilidad social y la democracia política. Las políticas de desregulación, privatización, apertura comercial y liberalización de los flujos financieros en las economías en transición reforzaron el proceso de la globalización, que afectó tanto a países desarrollados como en desarrollo. Sus efectos fueron desiguales y favorecieron a los más fuertes – personas, empresas y países – aquellos que podían aprovechar las nuevas reglas de inmediato. Mucha gente sufrió en el proceso.

La OIT acompañó críticamente todos estos desarrollos, promoviendo la incorporación de las dimensiones sociales y laborales a los avances centrados exclusivamente en la liberalización e integración comercial, en el intento de corregir la orientación de un proceso que, percibía, generaba resultados desiguales. Por otro lado, el desequilibrio de las reformas económicas y de los procesos de ajuste, que se habían basado en una visión simplista y puramente economicista del cambio político y social, llevaron a la OIT a enfatizar la necesidad de un enfoque integral de las políticas públicas, que diera cuenta del conjunto de dimensiones sociales, en consonancia con los objetivos de la OIT plasmados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia (1944), que ya entonces sostenían la necesidad de una mayor coherencia entre la política económica y social como fundamentos de la justicia social y la equidad. La Agenda del Trabajo Decente, concepto definido por la OIT y crecientemente adoptado por la comunidad internacional, con sus cuatro objetivos estratégicos (normas y derechos en el trabajo, creación de empleo y desarrollo de las empresas, protección social y diálogo social) resaltó la importancia del trabajo y de sus actores principales, los trabajadores y los empleadores, y reiteró la necesidad de asegurar un estándar de calidad del empleo, como igualmente la necesidad de promover un crecimiento económico con mayor *cantidad* de empleo.

De manera creciente, la prédica de la OIT sobre la necesidad de incorporar la preocupación por las personas, es decir la dimensión social y laboral, a la nueva economía internacional abrió paso a la noción de la Dimensión Social de la Globalización. Así, en el año 2002 la percepción de que ésta era, a la vez que inevitable, una oportunidad para el cambio,

impulsó a la OIT a formar una Comisión que analizara sus características y pudiera imprimirle una nueva perspectiva. Surgió entonces la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que propuso repensarla, moverla de la estrecha preocupación por los mercados a un amplio interés por las personas, sus familias y las comunidades en que viven.

A partir del informe de la Comisión Mundial comenzó entonces un nuevo desafío para la OIT y para los Estados comprometidos con el cambio de orientación del fenómeno de la globalización. Para la OIT, significó el ingreso a una etapa de seguimiento de las recomendaciones de la Comisión y apoyo a las respuestas nacionales a los desafíos de la globalización. Los Estados, por su parte, debieron pasar del nivel general de objetivos y principios establecidos en ese informe a la implementación de políticas públicas específicas que cumplieran con esas premisas, como ser: promoción de una buena gobernanza nacional a través de instituciones más sólidas apoyando a los mercados y supervisarlos, la identificación del trabajo decente como un objetivo fundamental de las políticas económicas, dando prioridad a la creación de empleo, la promoción de reglas justas en el comercio, los sistemas globales de producción y el sistema financiero internacional, mayores esfuerzos en contar con mejores políticas internacionales e instituciones multilaterales y actores no estatales más responsables, entre otras.

El libro que aquí presentamos contiene una experiencia destacada, tanto en términos del impacto que una globalización sólo centrada en la liberación de los mercados puede producir en una economía y una sociedad que se había caracterizado por poseer un Estado de bienestar relativamente desarrollado, como de una buena respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Debido a la velocidad en la implementación de la política de ajuste y reforma estructural, la Argentina se había convertido en la década de los noventa para los organismos financieros internacionales, en un modelo a seguir en cuanto a la implementación de las políticas de ajuste. La consecuencia de esas políticas no fue, como se pregonaba, el ingreso al selecto club de los países desarrollados sino el empeoramiento de todos los indicadores sociales y laborales: más pobreza, más exclusión, más desempleo. Hacia el año 2001, la Argentina había sufrido ya los efectos más negativos de una política de ajuste que liberalizó los mercados, desreguló la economía y abrió su comercio al mundo. La crisis política, económica y social que se produjo entonces parecía terminal.

El recorrido hecho por la Argentina hasta 2001 ameritaba por sí mismo para convertir a esta nación en un caso de análisis. Ahora sigue

siéndolo pero a la inversa. A partir de entonces se produjo un fenómeno de fuerte crecimiento económico de casi el 40 por ciento de su PBI, junto con una mejora sustantiva de todos los indicadores sociales y laborales, que ha venido despertando sumo interés. Como se desprende de los trabajos que integran esta publicación, la política pública implementada por el Estado argentino a partir del año 2003 estuvo inspirada por el concepto de trabajo decente, a punto tal que la Argentina ha sido la primera nación latinoamericana en incorporarlo como objetivo de su ordenamiento normativo laboral y de su política pública. Esto fue acompañado además por una integración y articulación de las políticas económicas y laborales que como veremos, dan cuenta de una parte fundamental del modelo de crecimiento alimentado por un círculo virtuoso de demanda, empleo e inversión.

El objetivo de la generación de empleo decente como centro de las políticas económicas y laborales estuvo respaldado en un modelo económico basado en un tipo de cambio competitivo y en el énfasis en la generación de un superávit fiscal y comercial consolidado, apoyado por una fuerte política de ingresos hacia la población activa y pasiva que realimentara la importancia del mercado interno como motor de la demanda.

Por otro lado, el foco de atención puesto en las personas y el respeto a sus derechos fundamentales como necesidad básica y fin último de las políticas, la recuperación de la vigencia de la normativa laboral y de la protección social, y la promoción del diálogo social como herramientas redistributivas formaron parte del conjunto de iniciativas desarrolladas por la Argentina en estos tres años. Todos estos elementos en su conjunto dirigen nuestra atención a la presencia novedosa de un Estado fuerte y eficaz que le permitió a este país una rápida salida de los efectos más devastadores de la crisis.

Desde luego, el contexto internacional fue en numerosos aspectos favorable y sin embargo debe enfatizarse que, gracias a la implementación de estas políticas, la Argentina ha podido retomar la senda del crecimiento económico con un desempeño que muy pocos países han alcanzado en este período, combinando además ese desarrollo con una notable mejora en los indicadores de la protección laboral y la seguridad social. La reducción de la pobreza e indigencia, del desempleo, la recuperación de los salarios reales, la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, la fiscalización del trabajo no registrado dan cuenta de ese progreso. Todavía quedan muchos desafíos por delante – pero lo avanzado es sin duda significativo.

Si bien como lo señalara el informe de la Comisión Mundial, no existe una agenda de política universal aplicable a todas las naciones, podemos afirmar que la dirección de experiencias recientes como la de la Argentina, nos permiten ser optimistas respecto de la posibilidad de que progresivamente el mundo encuentre un modelo de crecimiento y desarrollo que, retomando el espíritu de la Constitución de la OIT y de la declaración de Filadelfia, posibilite que la justicia y la equidad social sean los fundamentos de la paz mundial; un modelo donde la competencia económica en un mundo globalizado se integre en un círculo virtuoso en que la igualación de las naciones se produzca como resultado de una carrera hacia una mayor protección y seguridad de sus trabajadores y, así, hacia el logro de una mejor calidad de vida para sus ciudadanos, afianzando la solidez y viabilidad de democracias justas y participativas.

Los dos trabajos de este volumen presentan información detallada y reflexiones analíticas sobre los cambios de orientación política efectuados en la Argentina a raíz de la crisis económica de 2001 y sobre el impacto de la nueva estrategia. En el primero, Marta Novick y Carlos Tomada estudian la adaptación del modelo de desarrollo en su conjunto, así como el propósito de integrar los objetivos económicos y sociales en general, y el del trabajo decente en particular, dentro de un marco programático coherente. En el segundo, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio exploran con cierta profundidad una faceta crucial de la mencionada respuesta política, la relativa a la gestión macroeconómica. Estos dos trabajos, en los que han colaborado académicos independientes y actores políticos de primer orden, nos brindan análisis penetrantes y muy valiosos sobre las opciones en juego, las estrategias adoptadas y los resultados logrados.



---

Argentina 2003-2006 :

Crecimiento económico  
con empleo decente

¿Un nuevo modelo  
para América Latina?

*Marta Novick*<sup>1</sup>

*Carlos Tomada*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Socióloga, investigadora CONICET en el IDEI de la Universidad Nacional de General Sarmiento, profesora titular de esa universidad y de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.

<sup>2</sup> Abogado, ex director de la carrera de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina 2003-2007, ex presidente del Consejo de Administración de la OIT 2005-2006.

Escrito a título personal, este documento no refleja necesariamente la posición de la OIT, ni la del Gobierno de la República Argentina.



## Resumen ejecutivo

El presente artículo reflexiona acerca de la estrategia argentina implementada para salir de la mayor crisis económica y social de su historia (2001-2002) a través de un conjunto de políticas que constituyen una nueva configuración de las dimensiones sociales y económicas, contribuyendo al debate en el marco de la discusión sobre los modelos económico sociales en el mundo y particularmente en Europa.

Para ello, el trabajo cuestiona si se está en presencia de un nuevo modelo económico y social o si sólo se trata de una coyuntura favorable en la economía internacional. Analiza someramente el modelo de desarrollo evolutivo argentino y se centra en las políticas de desregulación y flexibilidad implementadas en la década del 90, mostrando sus consecuencias en términos de desempleo, precariedad y aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Esas políticas implicaron la marginación y la exclusión de numerosos sectores de población y derivaron en una crisis política, económica y social sin precedentes, minando las bases de la ciudadanía social alcanzada previamente y contribuyendo a la volatilidad y al quiebre institucional.

Para salir del contexto recesivo se implementó una política monetaria que instituyó un tipo de cambio competitivo, flotante y estable, reestableciendo los encadenamientos productivos y de actividades intensivas en mano de obra en la sustitución de importaciones. El análisis de la nueva estrategia se centra básicamente en el análisis de las siguientes dimensiones:

1. Estrategias macroeconómicas: se desarrollan las principales políticas económicas y laborales implementadas.
2. Cambios legislativos.
3. Recomposición de las instituciones del trabajo: recuperación de la Capacidad de fiscalización laboral, entre otros, Promoción de la negociación colectiva y extensión de su cobertura.
4. Política salarial basada en estrategias diferenciadas según las etapas del ciclo económico, con un énfasis central en el salario mínimo, vital y móvil.
5. Política de empleo destinada a la intermediación pública en el mercado de trabajo, a niveles locales, y cambio de orientación en la

formación profesional anclada en los ámbitos sectoriales y/o territoriales.

Se desarrolla y analiza un eje clave en la implementación de estas acciones que fue la acción consistente y sistemática en pro de la articulación de políticas, tanto a nivel nacional como internacional, ya que la vinculación entre los diversos actores, la solidaridad social y la eficiencia económica son fundamentales para compensar las limitaciones del mercado que comenzaron a hacerse inconciliables.

El trabajo muestra como, a partir del abandono de la convertibilidad desde el año 2002, se generó un cambio en los precios relativos que permitió orientar el patrón de crecimiento en una dirección más integradora, e incorporando por medio de la generación de empleo a los sectores excluidos. Los resultados muestran cifras importantes en materia de creación de empleo, de disminución del trabajo no registrado, asociado con aumentos en la productividad.

El artículo, de todos modos, se interroga acerca de si se trata o no de una nueva configuración, destacando tanto los temas aún pendientes, como los que resultan de incertidumbres en la acción del Estado como de las estrategias de los actores y la persistencia de comportamientos correspondientes a «modelos anteriores». Este documento deja un conjunto de interrogantes al señalar muchos de los puntos de la agenda pendiente y de la necesidad de reforzar y/o crear nuevas institucionalidades para fortalecerlo.

## Introducción

Luego de un período de más de dos décadas en el que parecía emerger un paradigma de crecimiento basado en el libre funcionamiento de los mercados, sus limitaciones han dado lugar a un debate que aspira a la definición de un nuevo modelo que supere los obstáculos generados por la desregulación, apertura y ajuste estructural que sucedieron al denominado Estado de Bienestar.

Si bien América latina también experimentó en las últimas dos décadas el pasaje de un modelo particular de economía regulada y un Estado de Bienestar *sui generis* a un esquema de libre mercado, ese proceso estuvo exento de debate. En Europa, en cambio, esta discusión se viene desarrollando extensa y profundamente a partir de la integración política y social en una única región y de la competencia económica con otros actores en la economía internacional. No obstante, su relevancia excede a ese espacio geográfico y abarca a un abanico de países – centrales y periféricos – con características estructurales disímiles y de inserción dispar en un mundo globalizado.

La experiencia de la Argentina nos permite, en el marco de ese debate, analizar si nos encontramos ante el surgimiento de un nuevo modelo de política económica y laboral. El caso argentino representa un ejemplo representativo de los dilemas que enfrenta Europa. Una sociedad caracterizada por un nivel de desarrollo humano relativamente bueno, con un sistema de protección social amplio, una importante dotación de capital humano, con una economía que presentaba un crecimiento relativamente lento pero progresivo, afrontó desde 1976 en adelante un proceso de apertura económica y desregulación que significó el desmantelamiento de la estructura industrial existente y de su Estado de Bienestar.

Después de veinticinco años ese modelo económico y social de carácter neoliberal entró en una profunda crisis. Hoy, en un nuevo escenario político, junto con un fuerte crecimiento económico y la mejora sustantiva del conjunto de indicadores sociales, se discute si éste es un nuevo paradigma de desarrollo económico y social. Al ingresar en un círculo virtuoso en el que se combinan una mayor demanda agregada, ganancias de productividad, el aumento del empleo decente, la mejora en la distribución del ingreso y en la pobreza, el retorno al uso de políticas activas y la articulación de políticas económicas y sociales, que han dado lugar a la recuperación de las instituciones laborales y del mercado interno, el nuevo patrón de crecimiento habilita el planteo de uno o

varios interrogantes: ¿es un camino hacia un modelo de crecimiento económico basado en el dinamismo productivo, las nuevas tecnologías, el capital humano y los enfoques flexibles de las relaciones laborales junto con una protección social amplia? ¿o es un modelo similar al descrito en lo económico, pero con el regreso a una institucionalidad laboral fuerte, relaciones laborales sólidas, presencia sindical y una protección social, a contramano de la tendencia global y en una economía mundial totalmente diferente? ¿es además sustentable o sólo se trata limitadamente de los efectos transitorios de un ciclo propicio de la economía mundial que facilita la aplicación de políticas diferentes a las predominantes en el plano global, pero cuya perduración estaría asociada exclusivamente a ese contexto internacional favorable o a coyunturas políticas de corto plazo?

Intentando contribuir a este debate, el documento se estructura de la siguiente manera; en la primera sección hacemos una somera presentación de la discusión que está teniendo lugar en Europa respecto de los modelos y su vigencia para América latina, y a continuación desarrollamos la experiencia argentina de la última década. En la tercera sección nos abocamos al análisis de la política económica reciente y sus resultados y en el cuarto apartado de las políticas laborales implementadas. Finalizamos con la agenda pendiente y las conclusiones.

## **El debate europeo y su vigencia en América Latina**

Un interesante debate respecto de los modelos políticos, económicos y sociales contemporáneos fue impulsado, en parte, por el estancamiento relativo del crecimiento económico en Europa y el avance del proceso de integración en ese continente.

Los modelos dan cuenta de una determinada configuración entre las dimensiones económicas, políticas y sociales. Debido a su cualidad de esquemas conceptuales interpretativos, no se aplican de forma unívoca sino que son implementados mediante su adaptación a las particularidades locales – o nacionales –.

A grandes rasgos los principales paradigmas son, por un lado, el sistema económico-social de libre mercado y, por otro, el modelo económico de regulación complementado por un sistema social ampliamente protector. En su versión más reciente, el primero representa un esquema de crecimiento basado en la maximización de la tasa de ganancia del capital, que exige la flexibilización del empleo y los salarios. En consecuen-

cia, produce trabajos de características precarias<sup>3</sup> y hace hincapié en la responsabilidad individual respecto de la inserción en el mercado laboral, el desarrollo personal y la seguridad social. Consecuentemente, se complementa con una red de protección de último recurso y muy limitada en el tiempo y en su cobertura. Hoy su representante más destacado es Estados Unidos.

El segundo modelo, cuyo énfasis está puesto en la ciudadanía económica y social, postula la regulación de los mercados y la presencia de fuertes principios de solidaridad social, que constituyen sus valores centrales (Schweiger y Wickham, 2004:17). El crecimiento económico se sostiene sobre el mercado interno mientras el sistema de protección social, solidario y de amplia cobertura contra los riesgos sociales, promueve la participación ciudadana y se financia mediante la redistribución de impuestos. Así, con la atracción de inversiones y de trabajo, el conocimiento y la innovación como motores de crecimiento y la creación de más empleos y de mejor calidad, la Estrategia Europea de Empleo es un claro ejemplo de ello. La articulación institucional resulta primordial en este ámbito, ya que la vinculación entre los sistemas económicos y sociales se torna clave. Según Ocampo (2006a), los ejes de esta conexión residen en el desarrollo humano, la capacidad de provisión y organización de recursos, las oportunidades de generar un ingreso adecuado y la gestión de los riesgos.

Estos paradigmas tienen sus propios cuestionamientos. Las críticas al modelo neoliberal son por demás familiares para la mayor parte de los especialistas. Sus resultados en términos de pobreza, desigualdad y exclusión han mostrado sus debilidades y rasgos destructivos para los países en desarrollo.

Estas reformas de mercado, conocidas como «Consenso de Washington» representaron una agenda incompleta puesto que no tomaron en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y tendieron a minimizar el de la política social. Muchos países en las últimas décadas, tanto en América latina como en otras regiones del mundo en desarrollo, también experimentaron nuevas capas de condicionalidad institucional en el apoyo financiero internacional, pobre desempeño económico y deterioro distributivo, corroborando que no existe un camino único hacia el desarrollo (Ocampo, 2006a).

---

<sup>3</sup> Este énfasis se resume en la frase «la creación de cualquier empleo es mejor que ninguno». Ver Thomson, Stuart (2000) *The Social Democratic Dilemma* (Macmillan: Basingstoke).

Por su lado, en Europa, el Estado de Bienestar ha entrado en crisis por una variedad de razones, entre las que pueden mencionarse la erosión de los mecanismos de financiamiento tradicionales de la seguridad social (debido al envejecimiento poblacional), la globalización comercial y financiera, la disminución del ritmo de crecimiento y una mayor heterogeneidad en la estructura del empleo (Boyer, 2007:13). Los objetivos simultáneos de conciliar solidaridad social y eficiencia económica y compensar las limitaciones del mercado comenzaron a hacerse inconciliables. La protección social extendida y universal, característica de Europa se ha hecho inviable financieramente, por lo que las iniciativas recientes han apuntado a reducir su peso sobre las finanzas públicas. Medidas como la «activación», términos como la «empleabilidad» y la focalización, se están volviendo una norma en ese continente (Auer, 2006:46).

Algunos autores sostienen que el avance del proceso de integración europeo en este contexto de cierto estancamiento económico y alto desempleo ha favorecido la proliferación de poderosos intereses en favor de una unión rápida en un gran mercado sin barreras. Éstos han logrado, por acción u omisión, una postergación del proceso de armonización comunitaria de estándares sociales, que inevitablemente están vinculados a la *performance* económica y cuyo progreso no es satisfactorio (Schweiger y Wickham, 2004:28, Fitoussi, 2007). Nilssen (2006) afirma que con el énfasis en la «activación» de los individuos y la «focalización», el discurso de las autoridades europeas sobre la coordinación de aspectos sociales se ha trasladado de la política social a la política del mercado laboral.

Estos actores, montados en una percepción generalizada respecto de la inviabilidad financiera del Estado de Bienestar tradicional, afirman que la práctica del libre comercio permitirá tanto una mejor asignación de los recursos y la recuperación del crecimiento económico como el aumento del empleo y la competitividad frente a EEUU o a los países asiáticos. En su propuesta, los riesgos sociales (como la pobreza y la exclusión) serán reducidos por las mayores oportunidades de trabajo o compensados por medio de una red social focalizada, con menor nivel de protección, que significa también una reducción de los gastos públicos sociales, principalmente de los asociados al desempleo. El esquema que promueven es el de «*workfare*», al estilo norteamericano, en lugar del «*welfare*»<sup>4</sup> tradicional de la experiencia europea.

---

<sup>4</sup> El término *workfare* significa «work for your welfare» (trabaje por su bienestar) y viene a reemplazar al término «*welfare*» (bienestar), que hace referencia a un sistema de protección social de carácter universal, más o menos ilimitado.

Existen otras voces que reconocen las dificultades experimentadas por el Estado de Bienestar pero afirman la necesidad de reajustar de otro modo la cobertura social, adaptándola a las características de un régimen económico que produce un crecimiento mucho más modesto e incierto. Sostienen la importancia de la presencia de un «Estado Social Activo» (ESA), cuyas características lo distinguen tanto de aquel como del esquema de *workfare* anglosajón. Se diferencia del primero en cuanto a la necesidad de contar ahora con fuertes intervenciones en materia de empleabilidad y en una mayor búsqueda de flexibilidad en la relación laboral, para que sea adaptable a los cambios tecnológicos y coyunturales y hacer así frente a los nuevos desafíos de la globalización. Del modelo de *workfare* se distingue en que mantiene una concepción amplia y solidaria de la cobertura de los riesgos sociales. El nuevo modelo de Estado Social Activo está representado por la experiencia de algunos países nórdicos, como Suecia, Dinamarca y Finlandia (Boyer, 2007:20). En el caso danés, por ejemplo, su enfoque es conceptualizado como *flexicurity* (Auer, 2006), término que en inglés significa una combinación de flexibilidad y seguridad; allí se han reducido o eliminado las restricciones a la contratación y el despido, al tiempo que las indemnizaciones por desempleo se han mantenido en un nivel alto. Además de fundamentarlo éticamente, estos autores afirman que el crecimiento económico de largo plazo es más sustentable debido a un conjunto de ventajas estratégicas de la regulación estatal en la formación y el desarrollo del capital humano, *vis-a-vis* los mecanismos privados o individuales (Boyer, 2006). Algunos se interrogan si es posible desarrollar un modelo económico que asegure la protección social, en un mundo neoliberal caracterizado por la competencia económica ilimitada (Reinert, 2006).

En los hechos, al igual que muchos países, los de Europa lentamente han comenzado a mejorar su desempeño en materia de creación de empleo. Sin embargo, también han aumentado los trabajos atípicos y precarios. Los riesgos de este proceso son los de minar las bases de la ciudadanía económica y social y limitar la acumulación de capital humano, y por ende el crecimiento de la economía y el empleo en el largo plazo (OCDE, 2006a: 150).

En el proceso de integración europeo, en este momento, además del destino del continente se juega la consolidación a nivel global de un modelo económico-social basado en el capital y en la subordinación del empleo y el trabajo, *versus* otro donde todos estos elementos logren convivir en una combinación más productiva. Sin embargo, en un marco de

apertura y globalización comercial y financiera este último deberá ser inevitablemente distinto de las experiencias anteriores.

Es interesante destacar que mientras se debate sobre la crisis del «modelo económico y social europeo» y sobre las perspectivas divergentes que se abren en su futuro, en la actualidad América latina está presenciando un cambio de signo político de sus gobiernos, luego de la rápida, profunda y desintegradora experiencia de las políticas neoliberales que sucedió a los casi cincuenta años de vigencia de un «cuasi Estado de Bienestar» latinoamericano. La velocidad, la profundidad y el fracaso de los paradigmas existentes han puesto a la región ante el desafío de encontrar un esquema que permita satisfacer al menos dos condiciones; esto es, la recuperación del rol del Estado en pos de cumplir con las fuertes demandas sociales de inclusión y protección social y, al mismo tiempo, lograr el crecimiento económico y la inserción exitosa en un mundo globalizado. Esto supone desarrollar un nuevo modelo que, como ha sucedido en el pasado, será distinto de otros existentes.

En efecto, en la historia de América latina el Estado de Bienestar, por ejemplo, tuvo características muy distintas a las de los países europeos. Estuvo signado por políticas que en la mayoría de los casos no pudieron cumplir con la inclusión social sobre el conjunto de la población. Algunos países avanzaron hacia un grado de homogeneidad social mayor que otros, pero el Estado tuvo un rol más interventor en lo económico, no sólo como regulador general de la economía, sino también como empleador.

Del mismo modo, la aplicación del llamado «fordismo» en América latina, no cumplió con dos de sus características básicas: producción en masa y amplios mercados de consumo, que existieron sólo de manera restringida y limitada a algunas regiones y sectores industriales (Novick, 2000). Las particularidades de la adaptación de ese «modelo» de bienestar al contexto latinoamericano obedecieron a un conjunto de razones cuyo desarrollo excede nuestro objetivo aquí. Sin embargo, queremos enfatizar que su aplicación fue parcial, desigual y por ende sus resultados tuvieron características muy distintivas: la economía latinoamericana tuvo un desempeño mediocre durante las décadas previas a 1973, no se logró el desarrollo autosustentado que se procuraba conseguir y mientras tanto el comercio mundial crecía a pasos agigantados, sin su participación. Y en el caso específico de la Argentina, que hacia principios de los '70 parecía estar en condiciones de ingresar en un sendero de ese tipo, la imposición de una dictadura militar que realizó un ensayo temprano de

reformas neoliberales (nominadas en aquella época como «monetaristas»), bloqueó esa posibilidad.

Posteriormente, la implementación en los países latinoamericanos de las políticas neoliberales de la década del noventa también tuvo rasgos originales. Este subcontinente se distinguió por ser la región que, luego de décadas de vigencia de un régimen de economía cerrada e importante injerencia estatal, aplicó con mayor velocidad y profundidad un conjunto de políticas de ajuste estructural a través de la liberalización económica indiscriminada, la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y el retiro del Estado. En 1998 los ingresos por privatizaciones fueron el récord de la década en América latina; para ese año los países de la «primera ola» de privatizaciones (Argentina, Chile, Perú, México) ya habían privatizado la mayoría de sus empresas y varios de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay) habían reformado también sus sistemas de seguridad social (CEPAL, 1999). Esto es una muestra de la celeridad con que la reforma fue implementada. La región era entonces un campo de prueba para la implementación de las políticas del modelo surgido del Consenso de Washington<sup>5</sup> y se auguraba un futuro próspero gracias a ello. Sin embargo, de 1980 a 2000 el número de pobres creció en toda América latina en 75 millones de personas, superando en la actualidad la cifra de 200 millones. Del total de los nuevos pobres de la región, casi el 95 por ciento eran pobres urbanos. Los programas de liberalización económica generaron no sólo pobres e indigentes, sino que acentuaron dramáticamente los índices de inequidad económica y social. Otro indicador interesante del desempeño de las políticas neoliberales es que a inicios de los años setenta el incremento del producto regional era del 6 por ciento anual, mientras que a fines de esa década había retrocedido a 1.5 por ciento y en los ochenta las economías latinoamericanas no crecieron. El crecimiento promedio anual durante los 90 fue de 3.2 por ciento. La tasa anual media del crecimiento del ingreso *per cápita* fue de 3.1 por ciento entre 1945 y 1980, de 1.9 por ciento en los siete años que siguieron a la década perdida de los '80 y de 0.5 por ciento entre 1998 y 2004 (Cimoli et al, 2006).

Los modelos económicos y sociales implementados a lo largo de los noventa en gran parte de los países de América latina (aunque con diferencias importantes entre ellos) afectaron significativamente las formas de

---

<sup>5</sup> Conjunto de mandatos políticos y económicos que, desde fines de los 80, definió prioritariamente la doctrina promovida por los países centrales y los organismos de crédito multilaterales hacia los países del llamado Tercer Mundo.

organización (productivas, sociales y económicas) existentes. En el nivel agregado, las diversas políticas contaron con un eje común centrado en la necesidad de mejorar aceleradamente la competitividad y la productividad bajo la estrategia de una apertura a los mercados internacionales de bienes, servicios, tecnología y capitales. Se suponía que estas acciones permitirían recuperar el dinamismo productivo que había entrado en crisis en la última etapa del modelo de sustitución de importaciones<sup>6</sup>. En particular afirmaban que la desregulación del mercado laboral induciría a mejorar tanto la cantidad como la calidad del empleo, en el marco de una reasignación de recursos y de una nueva especialización productiva.

El interés se desplazó desde el objetivo previo de lograr el pleno empleo, hacia una subordinación del mercado laboral a los requerimientos emergentes de las modificaciones en la estructura de la economía (signadas por la idea del libre mercado). Como resultado de ello, los indicadores de desempleo treparon hasta niveles inéditos mientras que las actividades más relevantes ingresaron en un severo proceso de (des ó re) estructuración en lo referido a sus encadenamientos productivos (debilitamiento o desaparición de la red de proveedores, mayor importación de insumos, etc.) (Bisang et al, 2005).

Mientras tanto, durante esos años, se fueron creando en el plano internacional las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda sigue siendo incompleta y asimétrica (Ocampo et al, 2004).

La globalización no produjo la prometida homogeneización de la economía mundial. Por el contrario, se tradujo en un proceso desigual, segmentado y multidimensional. Para la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización que convocó la OIT, a consecuencia de esta desigualdad se produjeron brechas en el empleo, en la protección social y en el diálogo social (OIT, 2004). La ampliación de estas brechas incrementó las desigualdades entre países y en muchos casos también en el interior de cada país, con el efecto consiguiente de polarización social.

---

<sup>6</sup> Debe señalarse que estas modificaciones tuvieron lugar en simultáneo con la creciente consolidación de cambios técnicos y organizacionales tendientes a establecer actividades y patrones de organización de la producción diferenciados respecto de los establecidos en la etapa anterior.

La crisis del proyecto neoliberal en Latinoamérica generó un conjunto de demandas sociales y produjo una nueva etapa política que provocó una revisión tanto de los modelos y las políticas de la pasada década, como de la noción misma del Estado y su rol en materia económica y de política laboral. El empleo, variable considerada anteriormente como un elemento de ajuste «automático» que debía acompañar las transformaciones macro sociales, retoma – en parte y en algunos países – un rol central. El «empleo en el centro de las políticas»<sup>7</sup> se transformó en una nueva meta en el cambio de escenario político y económico, reivindicando el concepto de «trabajo decente» que la OIT vuelve a resignificar a fines de los noventa.

Así, en los últimos años Latinoamérica ha transitado una fuerte recuperación, que no se redujo sólo a alcanzar en un conjunto de indicadores socioeconómicos<sup>8</sup> niveles similares a los del período previo a la crisis de la deuda, sino que ha incluido la recuperación del rol del Estado como instancia articuladora de los conflictos sociales y garante de la reproducción del sistema. Por otro lado, el aumento de los precios de los productos exportables – por ejemplo petróleo (Venezuela), cobre (Chile) – en manos del sector público, o en los que el Estado pudo asociarse indirectamente a través de impuestos – soja, aceite y carne en la Argentina-, le permitieron fortalecer su autoridad ante los actores sociales domésticos e internacionales e incrementar sus grados de libertad en materia de política macroeconómica y social. La expansión del mercado interno articulada con el incremento de la inversión pública, constituyeron factores centrales en esta recuperación de la capacidad estatal.

Algunos de estos países, como la Argentina, Brasil y Uruguay, con sus matices, diferencias y obstáculos, están además recuperando las instituciones del mundo del trabajo y, muy lentamente, la importancia del papel de los sindicatos y la centralidad de la protección social (Bensusan, 2006: 25-26).

La experiencia de América latina ha estado así signada por una tendencia a una adaptación particular de los modelos económicos y sociales en cada etapa histórica. Esto se explica por los distintos contextos económicos, políticos y sociales en que esos diferentes paradigmas se desarro-

---

<sup>7</sup> Como fuera el nombre de la Cumbre Hemisférica de Mar del Plata en noviembre del 2005: «Crear trabajo decente para erradicar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática».

<sup>8</sup> La tasa de crecimiento del PBI ronda el 5 por ciento anual, los niveles de pobreza son similares a los de un cuarto de siglo atrás y el PBI por habitante para 2005 es 11 por ciento superior al de 1980 (Ocampo, 2006b).

llaron e insertaron. La velocidad de los cambios también ha sido una característica destacada. En los últimos sesenta años la región ha transitado ya la implementación de un modelo «sui generis» de Estado de Bienestar y la plena aplicación del paradigma neoliberal. Con distintos matices, están modificando en algunos casos, y manteniendo en otros, sus políticas en una serie de dimensiones económicas, políticas y sociales.

## La experiencia argentina anterior a 2003

En términos de la adaptación de los sistemas la Argentina no fue una excepción a lo sucedido en América latina. El modelo de sustitución de importaciones (1930-1976) se desarrolló como una economía cerrada que permitió tasas modestas de crecimiento pero que no fue acompañado por políticas estimuladoras de la competencia, la innovación y la productividad (López, 2006). En el sector transable, la innovación estuvo asociada a modelos incrementales y de adaptación más tradicional (Katz, 1986).

El resultado fue relativamente pobre – a pesar de la percepción generalizada – en un contexto internacional que, en cambio, atravesaba una «edad de oro», con las tasas de crecimiento del producto, del comercio y de la inversión más altas de toda la historia, con pleno empleo, baja inflación y mejora continua del nivel de vida de la población (López, 2006), que la Argentina no supo aprovechar.

Pese al mediocre desempeño macroeconómico, en ese esquema existían articulaciones sociales, sectoriales y espaciales integradas, una configuración institucional semejante a las «cajitas chinas» que se encastran mutuamente. El empleo y las condiciones de trabajo estaban ligados al ciclo económico, al pleno empleo con leves y breves episodios de desempleo friccional. Si bien no existía un Estado de Bienestar al estilo europeo, sino una particular adaptación, la protección social en sus diferentes aspectos estaba consolidada y era importante, aún cuando muchas veces estuviera asociada a la inserción en el mercado de trabajo; la salud, la educación, la previsión social y la vivienda eran provistas o subsidiadas por el sector público. Los niveles de exclusión y pobreza eran bajos, y estaban acompañados por un sentimiento de igualdad, derechos y ciudadanía social tradicionalmente fuerte, derivado de una movilidad social ascendente que distinguió durante mucho tiempo a la Argentina. Esto se correspondía a su vez con una distribución funcional y personal del ingreso muy igualitaria.

La autonomía estatal era relativamente baja y, no obstante su fuerte presencia económica y social, el Estado estaba a merced de las presiones de los distintos sectores sociales en el marco de las luchas y pujas distributivas. Esto se traducía en una fuerte volatilidad institucional, resultado de los vaivenes políticos y las rupturas de los ciclos democráticos que fueron acompañados por inestabilidad e incertidumbre económica producto tanto del «stop and go» de la economía argentina como de la falta de consensos claros sobre un modelo de desarrollo (López 2006). En general estos ciclos estaban asociados a la *performance* externa del país, y las crisis se vinculaban con los problemas en la balanza de pagos (Díaz-Alejandro, 1975).

En 1976 comenzó una nueva etapa que se extendió hasta 2001<sup>9</sup> que se caracterizó por albergar en su interior no sólo segmentos de diferente tipo de política económica, sino también de vaivenes políticos dramáticos por la ruptura del régimen democrático (en 1976) y la feroz represión desatada contra vastos sectores sociales, en el marco de una violación a los derechos humanos que tuvo también consecuencias éticas, morales y sociales. Se produjo un quiebre simultáneo del modelo económico y del modelo político con la apertura económica, la desregulación y el quiebre de la institucionalidad democrática, en un momento en que la economía mundial sufría un shock importante por la crisis del petróleo y el cambio de paradigma tecnológico, marcando un punto de inflexión en la historia argentina.

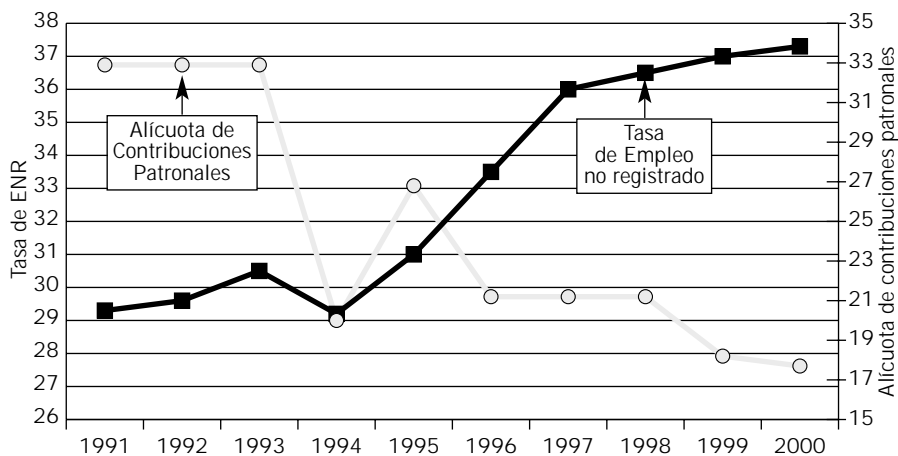
Como destaca López, el PBI *per cápita* en el período 1976-1990 era un 23 por ciento inferior al de 1975. En la primera etapa de la convertibilidad (1991-1995) se retoma el sendero del crecimiento (5 por ciento de promedio anual) que, sin embargo, no se vio reflejado en el empleo, sino que por el contrario, convivió con una triplicación del índice de desempleo. La recuperación del crecimiento se detiene, primero en el efecto post tequila y luego entre 1998 y el año 2000 el PBI cae a una tasa del 3 por ciento anual acumulativo.

Entre los fenómenos económicos y sociales registrados durante ese largo período se destaca la desregulación del mercado de trabajo, cuyos impactos negativos se reflejaron en el aumento de la desocupación, la distribución regresiva del ingreso y el incremento de la pobreza. Este proceso fue particularmente profundo y tuvo, además, consecuencias

---

<sup>9</sup> Un período que Andrés López caracteriza como de «reformas» y que subdivide en dos grandes subetapas que van de 1976 a 1990 y un segundo subperíodo de la «convertibilidad».

### Tasa de empleo no registrado y alícuota promedio de contribuciones patronales



Fuente: SPTyEL – DGEyEL

«perversas». Por ejemplo, a la vez que el gobierno intentaba reducir el costo laboral, vía la disminución de los aportes que las empresas deben realizar al sistema de previsión social por los trabajadores que emplean, la tasa de empleo no registrado aumentó del 29.6 por ciento en 1991 a 37.3 por ciento en el año 2000 y siguió incrementándose hasta el 44.8 por ciento en mayo de 2003. Con el mismo objetivo, sucesivas reformas de las leyes laborales permitieron y estimularon la generalización de formas atípicas y precarias de contratación, en muchos casos de alta fragilidad, que terminaron por configurar un mercado laboral fuertemente polarizado, segmentado y heterogéneo, donde el empleo por tiempo indeterminado perdió rápidamente su centralidad.

Las instituciones de protección social – jubilación y salud entre otras – sufrieron, importantes reajustes en consonancia con estas nuevas formas de relaciones de trabajo e incorporaron nuevas lógicas como la privatización. En este sentido hubo un avance hacia formas de gestión individual de los riesgos sociales como la enfermedad, la vejez, etc., rompiendo, de esta forma, uno de los principios básicos de la seguridad social como era la solidaridad intra e intergeneracional, características de los sistemas más avanzados (Roca, 2005).

El impacto que ese patrón de crecimiento tuvo sobre el nivel de empleo fue dramático, llegando a elevar la tasa de desempleo a niveles nunca registrados, alcanzando en octubre de 1995 un 18.5 por ciento.

Luego de la crisis de 2001-2002 este porcentaje trepó aún más, hasta el 21.5 por ciento.

El incremento de la tasa de desocupación y el fuerte crecimiento del trabajo precario actuaron también en el sentido de reducir la cobertura de la negociación colectiva y aumentar la desprotección de los trabajadores. Se observó una dinámica contradictoria en la década del noventa entre un aumento de la negociación en cantidad, calidad y renovaciones de ciertos convenios y una permanencia de la «ultra-actividad» de los acuerdos más importantes pactados en la ronda negociada de 1975<sup>10</sup>. Asimismo, la negociación colectiva bajó del ámbito de actividad o de rama productiva al nivel de la empresa: entre 1991 y 1994, el 65 por ciento de los convenios y acuerdos colectivos eran de rama o de actividad y entre 1995-1999 el 78 por ciento de las negociaciones eran de empresa y sólo el 22 por ciento de rama o de actividad. La negociación de salarios se concentró sólo en algunos grupos, mientras que en el resto no se discutían cláusulas salariales sino flexibilización de condiciones laborales (jornada, organización del trabajo) (Novick y Trajtemberg, 1999). Durante 2001 y 2002 se caracterizó por ser una «negociación para la crisis» a partir de los mecanismos de «Procedimientos Preventivos de Crisis» (PPC), que facilitaron la negociación en situaciones de quiebras, achicamientos o situaciones extremas de las empresas. Mientras que habitualmente la relación entre PPC y convenios colectivos era baja y pocas veces superaba el número de convenios, en 2002 los procedimientos de crisis triplicaron a estos últimos (664 PPC y 202 CCT) (Novick y Trajtemberg, 2005).

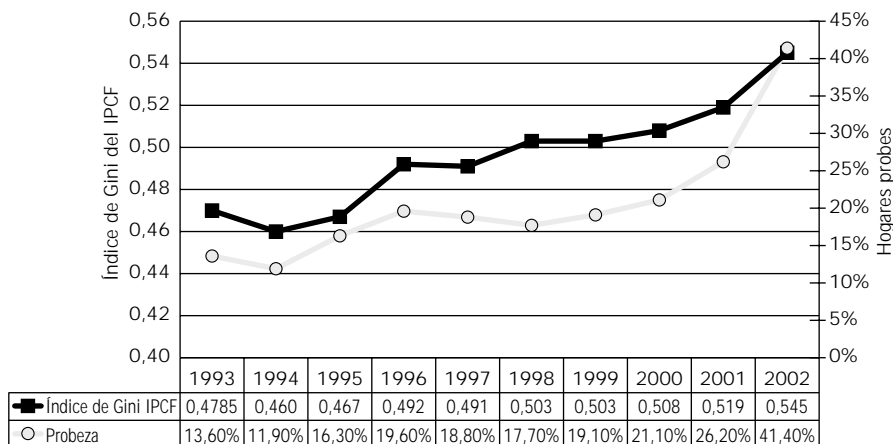
Por último, las consecuencias de la reducción de los puestos de trabajo produjeron el debilitamiento de las instituciones históricamente atadas al empleo: salario digno, seguridad social, negociación colectiva, etc. y fueron devastadoras para la sociedad argentina. Los hogares pobres se incrementaron del 16.3 por ciento en 1993 al 41.4 por ciento en 2002 y los que no podían acceder a una canasta básica de alimentos, los indigentes, más que se quintuplicaron desde un 3 por ciento en 1993 a un 18 por ciento en 2002. Asimismo, el aumento en la desigualdad, que registró niveles inéditos en relación con los valores históricos<sup>11</sup>, fue segmentando a la sociedad y excluyendo a vastos sectores de la población, a

---

<sup>10</sup> Ultra-actividad: Mecanismo regulado por Ley No 14.250, de negociación colectiva, por el cual los convenios colectivos de trabajo se mantienen vigentes más allá de los plazos pactados por las partes hasta tanto no se renueve o suplante el convenio firmado. Esto explica la permanencia de importantes convenios de rama negociados en la ronda de 1975 y que aun no han sido renegociados.

<sup>11</sup> El índice de Gini pasó de 0.455 en 1993 a 0.502 en el año 2002.

### Incremento de la pobreza y deterioro en la distribución del ingreso entre 1993 y 2002



IPCF: Ingreso per cápita familiar. Fuente: EPH puntual, INDEC

pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas en algunos períodos breves.

En otras palabras, las políticas implementadas implicaron la marginación y la exclusión de numerosos sectores de población y derivaron en una crisis política, económica y social sin precedentes, minando las bases de la ciudadanía social alcanzada previamente. En este sentido, puede afirmarse que más de la mitad de los argentinos perdieron en esa década su status de ciudadanos, al carecer de empleo, de protección social, por el deterioro de la salud pública y la educación, etc.

La crisis de 2001 que terminó con el régimen económico de la convertibilidad y provocó el derrumbe del gobierno radical llevó a una mega-devaluación, al default más importante de la historia internacional, a una caída estrepitosa del PBI y el colapso del sistema financiero. El desastre social alcanzó magnitudes inigualadas.

## La política macroeconómica y el rol del trabajo

El abandono de la convertibilidad a partir de 2002, generó un cambio en los precios relativos que permitió orientar el patrón de crecimiento en una dirección más integradora, incorporando por medio de la generación de empleo a los sectores excluidos. Las políticas públicas

implementadas desde 2003 introdujeron una nueva concepción del trabajo, no ya como un problema del mercado laboral sino como un articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión social, como fuente de dignidad de las personas y como factor constitutivo de la ciudadanía. La perspectiva que guió a la política de crecimiento fue la de considerar al empleo como el principal impulsor de la creación de riqueza, a través del cual hombres y mujeres mantienen a sus familias, y como instrumento básico de progreso social (Carnegie Council, 2005). Para que ello fuera posible era imprescindible además que éste no fuera «cualquier trabajo», sino trabajo decente, es decir, protegido, productivo, que asegure un ingreso digno a quien lo realiza.

El cumplimiento de estos objetivos exigió la aplicación simultánea de una serie de medidas de carácter macroeconómico que promoviera el crecimiento de la economía y el empleo y también un cambio en la orientación de las políticas, una recuperación y resignificación del rol y la autoridad del Estado y el desarrollo de líneas de política activa en una serie de aspectos. Implicó, básicamente, la articulación de políticas económicas, laborales y sociales para transformar la producción, crear empleos decentes, mejorar los ingresos y su distribución, y por ende los patrones de consumo, e impulsar la movilidad social.

Para salir del contexto recesivo se implementó una política de tipo de cambio competitivo frente a los socios comerciales, que fuera a la vez flotante y estable en su poder de compra. Algunos estudios – Frenkel (2003), Frenkel y Taylor (2006) y Frenkel y Ros (2004) – muestran que el tipo de cambio tiene impactos sobre el empleo, que pueden observarse a través de tres canales de influencia. El primero de ellos, el *macroeconómico* está dado por las firmas locales que recuperan competitividad internacional en el corto plazo. Éste facilita – con el acompañamiento de políticas fiscales y monetarias apropiadas – un nuevo nivel de actividad, que permite la incorporación de nuevos trabajadores luego de agotado el recurso a la extensión horaria<sup>12</sup>.

Un segundo canal es el de *desarrollo*, que se asemeja a la utilización de estímulos de promoción industrial que logran una virtual sustitución de importaciones, tanto porque protege de hecho la producción domés-

---

<sup>12</sup> Esta afirmación se comprueba a través de un estudio longitudinal de los datos de la EIL (Encuesta de Indicadores Laborales), «Dos años de crecimiento del empleo», Trabajo, ocupación e ingresos N° 1, abril de 2005, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, donde se analiza cómo en la primera etapa de crecimiento sube el número de horas trabajadas para convertirse posteriormente en nuevos puestos de trabajo.

tica, como por el impulso que genera para la conquista de mercados externos, que permite actuar en el empleo a largo plazo por el incentivo a la producción y la exportación de bienes transables, manufacturados y con encadenamientos hacia delante y hacia atrás (clientes y proveedores). Éste opera en el mediano plazo.

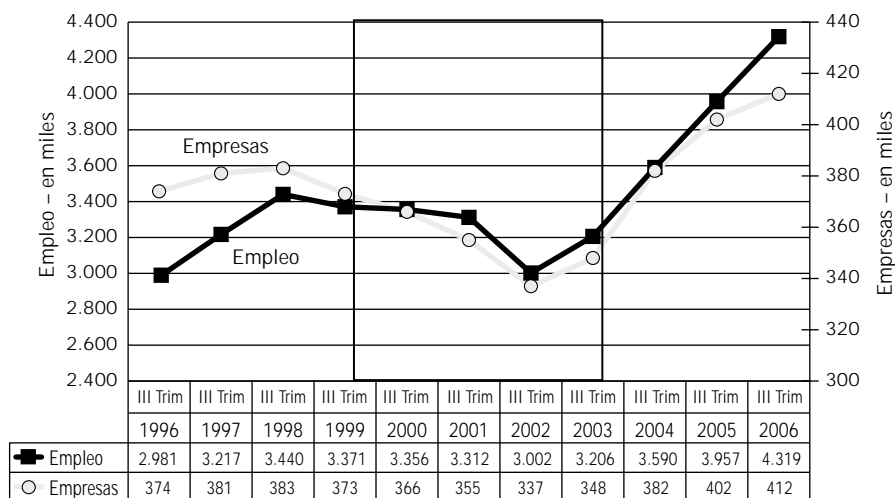
El tercer canal, de más largo plazo, que los autores caracterizan como de *intensidad laboral* y que podríamos identificar como de productividad, ya que redefine el rol del trabajo vis a vis la tecnología, protege de hecho a la producción doméstica e induce al uso de tecnologías apropiadas que no discriminen la mano de obra.

Los nuevos precios relativos vigentes tras la devaluación privilegiaron la producción doméstica e incrementaron la competitividad de la industria argentina. Por primera vez en la historia argentina, la devaluación nominal de la moneda tuvo éxito en sostenerse en términos reales. El aumento del tipo de cambio fue sólo parcialmente transmitido a los precios (*pass through*), lo que sucedió por la fortísima caída previa de la actividad y el enorme desempleo. Gerchunoff (2006) sostiene que esto se relacionó además con que la Argentina ya no exporta solamente una canasta de bienes salario.

El tipo de cambio alto promovió el reestablecimiento de encadenamientos productivos y de actividades intensivas en mano de obra en la sustitución de importaciones; la baja disponibilidad de alternativas de inversión en otros activos financieros produjo también la valorización de actividades como la construcción, todo lo cual produjo el aumento de la elasticidad empleo-producto. Esta fue de 0.62 en el período 2003-2006, mientras que en los diez años de la convertibilidad había sido, en promedio, de 0.45. El contexto internacional favoreció este crecimiento económico, aunque los factores domésticos fueron la clave de la recuperación (Frenkel, Damill y Maurizio, 2007). El dinamismo del consumo privado, la estabilización del mercado de cambios, el impacto distributivo de los planes sociales – como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)-, la política de ingresos, la negociación colectiva y el diálogo social fueron las bases del retorno al crecimiento. Recién en una etapa posterior se incorporó el aporte de las exportaciones netas y de las bajas tasas de interés internacionales como otros pilares del proceso. (Frenkel, Damill y Maurizio, 2007: 14 – 15).

Como consecuencia, la economía creció a una tasa de alrededor del 9 por ciento anual durante los últimos cuatro años y las estimaciones preliminares pronostican un nivel similar para el año 2007. En el mismo

### Evolución de las empresas privadas y su empleo. Industria, comercio y servicios. Terceros trimestres. En Miles



Nota: El área sombreada representa períodos de recesión

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – DGEyEL – SSPTYEL – MTEySS en base a SIJP

período la industria creció al 11 por ciento anual. El desempeño del sector externo, en el marco de un contexto internacional de precios altos de los productos exportables, ha sido otro pilar del crecimiento; en los últimos cuatro años las exportaciones crecieron un 84 por ciento, mientras que las importaciones, que también se incrementaron, están integradas mayoritariamente por bienes de capital e insumos intermedios (MECON, 2007).

La política macroeconómica ejecutada no estuvo exenta de críticas. Desde las primeras referencias a un simple y pasajero «rebote» económico luego de la crisis, hasta la presencia de un contexto internacional propicio como único responsable principal, la mayor parte del *mainstream* económico internacional y local ha cuestionado la estrategia adoptada. Pero debe enfatizarse que la evolución favorable de la economía internacional no ha sido aprovechada por todos los países por igual. Dentro del conjunto de las naciones de América latina y el Caribe, sólo la Argentina ha obtenido esas tasas de crecimiento del PBI<sup>13</sup>, lo que razonablemente puede atribuirse a la eficacia de las políticas implementadas.

<sup>13</sup> Ver CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2005-2006 para los indicadores de crecimiento de PBI de los países de América latina hasta 2005.

El impacto del crecimiento económico queda evidenciado en toda su magnitud a través de las estadísticas de creación y destrucción de empresas en las diferentes etapas, así como de su incidencia sobre el empleo a nivel agregado. Luego de un prolongado período de destrucción de empleo y de empresas, se observa la recuperación que en ambos aspectos comienza a partir del año 2002 y que se acelera desde 2003. La creación neta de empresas alcanzó un total de 66.000 en el período 2003-2006. Al mismo tiempo, el número de trabajadores promedio por empresa se fue incrementando paulatinamente como resultado de la suma de ampliaciones en las dotaciones existentes así como en la cantidad de firmas ofreciendo puestos de trabajo.

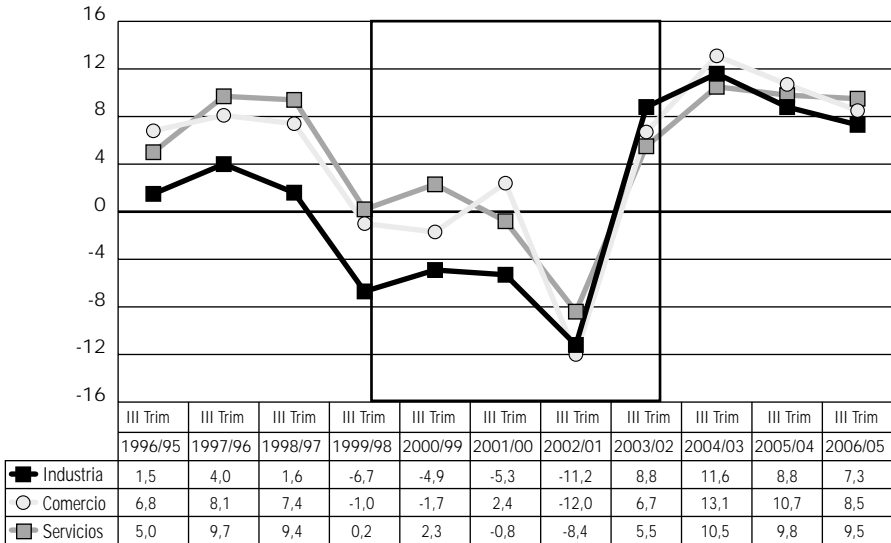
Cuando se presta atención al comportamiento sectorial de la recuperación del empleo, se destaca su homogeneidad a través de todas las ramas de la economía, como resultado del nuevo patrón de crecimiento que, liderado por la producción de bienes, induce múltiples encadenamientos hacia adelante y atrás.

En esta materia puede además hacerse referencia a dos resultados importantes de este modelo de crecimiento: el desempeño «virtuoso» tanto en materia de cantidad como de calidad del empleo. La tasa de desempleo que en mayo del 2003 llegaba a 20.4 por ciento, bajó a 8.7 por ciento a fines de 2006; en magnitudes esto significa que casi un millón y medio de desocupados obtuvieron un empleo en un marco de creación de más de tres millones de puestos de trabajo.

Debe destacarse además que esta buena performance económica se ha desarrollado en el marco de una importante recuperación de la productividad laboral, que muestra la sustentabilidad de las mejoras en los ingresos y del crecimiento económico, al mismo tiempo que ha aumentado fuertemente la rentabilidad. Además, el excedente empresarial del total de la economía – en términos de variaciones porcentuales del PBI – creció un 5.6 por ciento en 2005 respecto de 2001. El agro y la industria han experimentado un destacado incremento, con un 17 por ciento y un 14 por ciento respectivamente, para el mismo período.

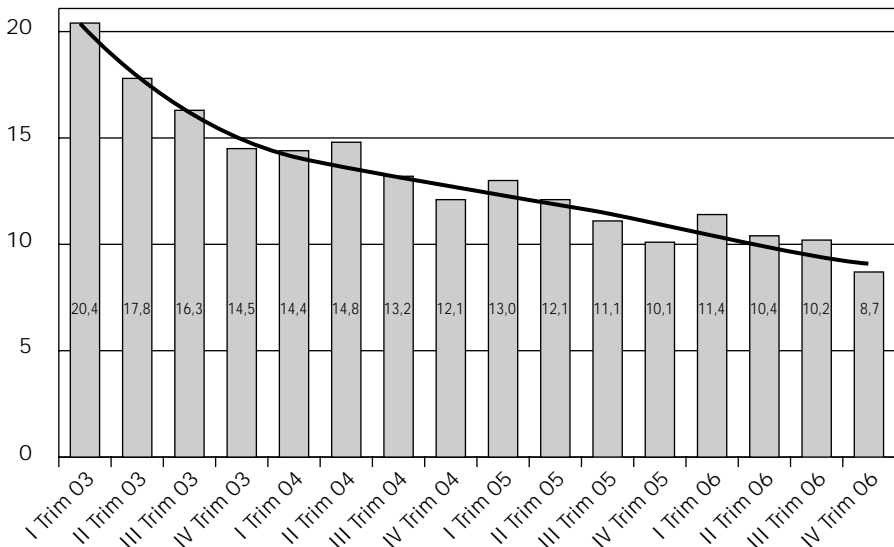
Estas tendencias por supuesto tuvieron un efecto directo en la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso. El nivel de pobreza inició un sostenido descenso, motivado por el fuerte crecimiento del empleo y la mejora en los ingresos, que se concentró en los escalones más bajos de la pirámide e impactó también en los hogares al aumentar la cantidad de perceptores ocupados. Del primer semestre de

**Tasas de crecimiento neto del empleo por sector.  
Variaciones entre terceros trimestres. En %**



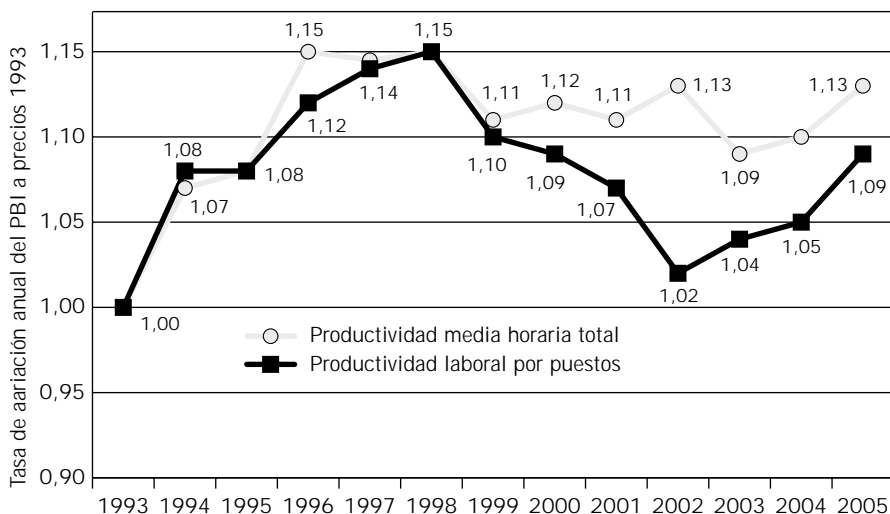
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – DGEyEL – STPyEL – MTEySS en base a SIJP

**Evolución de la tasa de desempleo en % de la PEA**



PEA: Población económicamente activa. Fuente: EPH continua, INDEC

## La productividad laboral de la economía argentina

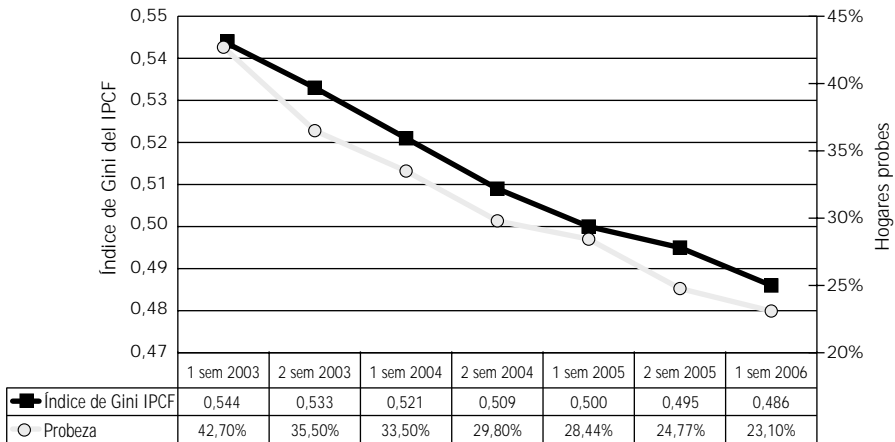


Fuente: Elaboración propia en base a datos DNCN-INDEC

2003 al segundo de 2006 la pobreza se redujo del 42.7 por ciento al 23.1 por ciento de los hogares. En el año 2006 salieron de la pobreza 2.6 millones de personas. A este resultado también contribuyó el hecho de que casi 500.000 beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados pudieron insertarse en el mercado de trabajo formal, con el consiguiente efecto sobre sus ingresos. Cabe destacar que los parámetros de las tasas de pobreza e indigencia siguen siendo altos para la Argentina, representando un desafío y una necesidad imperiosa de políticas específicas.

Debemos enfatizar aquí que la implementación de esta política macroeconómica exigió también la recuperación de la autoridad estatal como «árbitro» de las disputas y pujas distributivas, en un contexto donde la salida de una larga y profunda crisis y una recuperación económica importante agudizaba las tensiones políticas y la búsqueda de recomposición de las posiciones previas por parte de los diferentes actores sociales. El nuevo gobierno, electo en 2003 en medio de una profunda crisis del sistema político y con un débil caudal electoral, logró reconstruir el poder del Estado sobre la base de consensos y apoyado en el logro de una sólida y sostenida posición financiera del sector público, hecho novedoso para la historia argentina. Los actores sociales comenzaron a reconocer la capacidad estatal de establecer una agenda de negociación que cumpliera

## Reducción de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso entre 2003 y 2006



IPCF: Ingreso per cápita familiar. Fuente: EPH puntual, INDEC

a la vez con los objetivos de crecimiento económico y de mejora en la distribución del ingreso.

El superávit fiscal se originó precisamente en una política tributaria que permitió la formulación de políticas de ingresos para activos y pasivos; los recursos se obtuvieron gracias a imposiciones sobre la rentabilidad extraordinaria que los sectores exportadores obtuvieron como consecuencia del aumento de los precios internacionales y el elevado tipo de cambio, al fuerte crecimiento del nivel de actividad y del empleo registrado. A su vez, la recuperación del poder adquisitivo de la población generó efectos dinamizadores en la economía doméstica, mientras que un manejo prudente del gasto público aseguró la sustentabilidad macroeconómica.

Gracias a ese superávit, el Estado pudo sostener uno de los programas sociales de mayor cantidad de beneficiarios (que llegó a alcanzar un máximo de dos millones de perceptores) de América latina, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, implementado a partir de mayo de 2002, de un costo cercano al 1 por ciento del PBI, cuyo financiamiento provino en parte de la imposición a las exportaciones primarias. Como señalan Frenkel, Damill y Maurizio (2007), los efectos multiplicadores de este programa operaron en el nivel macroeconómico para conseguir una más rápida y homogénea recuperación del crecimiento.

Por otra parte, el activo proceso de renegociación de la deuda externa llevado adelante por el gobierno en medio de fuertes críticas internas y externas y sin apoyo del Fondo Monetario Internacional, culminó exitosamente con una reducción importante de su monto (que pasó de una incidencia del 8 por ciento al 2 por ciento del PBI). Esto significó un alivio destacado de la situación financiera del sector público y permitió eliminar la restricción que los pagos de la deuda implicaban sobre las divisas obtenidas a través de las exportaciones (el pago de intereses de la deuda pública y privada representaban en 2005 sólo el 15 por ciento de las exportaciones, contra el 45 por ciento en 2001) (Gerchunoff, 2006:4), con la consiguiente ampliación de los grados de libertad estatal para implementar decisiones económicas.

Las crecientes y atractivas oportunidades de negocios en un contexto de liquidez internacional impulsaron el aprovechamiento de la capacidad ociosa instalada y mayores inversiones que posibilitaron la expansión del potencial productivo. La tasa de inversión llegó a un nivel récord del 23.46 por ciento del PBI en el año 2006, desde un 11.96 por ciento en 2002. Una vez recuperada cierta estabilidad económica la obra pública también pasó a tener un rol muy destacado en el crecimiento y en la inversión. La fortaleza del crecimiento económico se tradujo también en el aumento de las reservas del Banco Central, que permitió la cancelación anticipada de los préstamos del Fondo Monetario Internacional por casi diez mil millones de dólares a comienzos de 2006. El stock de reservas se recuperó de ese egreso a fines de ese mismo año y en la actualidad superó los 37.000 millones de dólares. En síntesis, la inversión también jugó un rol especial. La contribución de la industria y la construcción explicaron cerca del 50 por ciento del crecimiento económico.

El empleo, en este proceso de crecimiento económico, ha adquirido un papel central. Desde 2002, el consumo privado contribuyó al 58 por ciento del crecimiento del nivel de actividad. En su buen desempeño han gravitado el incremento de la masa salarial por la mayor ocupación y los ingresos reales (MECON, 2006). Al mismo tiempo, el aumento del empleo experimentado fue predominantemente perteneciente al sector formal, con su consiguiente impacto en la lenta pero sistemática reducción de la informalidad e incidencia positiva en las finanzas públicas.

En este sentido, el proceso de estos años se diferencia de lo ocurrido con las economías más dinámicas del mundo en desarrollo. En un análisis de los países denominados «BRICs» (Brasil, Rusia, India y China) la OCDE muestra cómo pese a un importante crecimiento económico y del

empleo en Brasil, China y la India la informalidad afecta a más del 50 por ciento del empleo total (en la India alcanza incluso al 90 por ciento) y sigue en aumento (OCDE, 2007:5).

## **Las políticas en materia laboral: objetivo y estrategias**

El análisis del rol de un Ministerio de Trabajo y de las políticas laborales en este nuevo esquema macroeconómico requiere un detallado examen del crecimiento económico y de las políticas activas implementadas. En el modelo neoliberal la cartera laboral tenía un papel virtualmente subsidiario de las políticas macroeconómicas a pesar del aumento del desempleo, en un contexto de flexibilización laboral, del trabajo no registrado y de la pérdida de empleos de calidad (Tomada, 2005). En consecuencia, la década del noventa contribuyó a una erosión importante de las instituciones laborales.

En esta nueva etapa era imprescindible recuperar capacidad tanto para la formulación de políticas específicas, como en materia de articulación y coordinación. El diseño y la gestión de políticas laborales y de empleo en su sentido más amplio dejaron de ser una resultante de otras variables y pasaron a ser un eje central en la consolidación del nuevo patrón de crecimiento, fundamentado en la decisión de colocar al empleo en el centro de las políticas económicas y sociales. En este contexto las instituciones claves recuperan su esencia, y entre ellas el rol estratégico de la inspección del trabajo resurge en el núcleo de una política activa de lucha contra el empleo no registrado y de protección de las condiciones laborales.

Así, en un marco de robusto crecimiento económico las políticas laborales se constituyeron en un instrumento primordial del conjunto de las políticas. Esto demuestra que la creación de más y mejores empleos y relaciones laborales modernas y equilibradas no son automáticas ni responden sólo a estrategias macroeconómicas. Se requiere de la selección, la adopción y la adaptación de estrategias y medidas que no están «dadas», sino que deben ser elaboradas y adecuadas al contexto en función de las metas de mediano y largo plazo deseadas.

Esto involucró la generación de ámbitos de coordinación de políticas basados en diagnósticos precisos y en la evaluación ex-ante, el monitoreo y el seguimiento ex-post de los impactos de las diferentes decisio-

nes macroeconómicas en el empleo y el modo en el cual este interactúa con las variables centrales del crecimiento económico, la distribución del ingreso y el combate de la pobreza y la exclusión.

De este modo se pasó de un Ministerio de Trabajo que atendía a la demanda social de base, producto de la crisis y la falta de ingresos de la población, a uno que promueve la dinámica de la negociación colectiva como canal de administración de un conflicto de tipo laboral, más coherente con una economía que crece a elevadas tasas, donde la puja distributiva es un reflejo de ese mismo crecimiento. Pero, dado que se partió de un altísimo nivel de desocupación al inicio del período de la recuperación, una de las prioridades que el Estado debió afrontar fue el desarrollo de una política de empleo que promoviera la formación, la capacitación y la coordinación de la oferta y la demanda laboral, mediante la creación de consensos con los actores sociales, con un énfasis en la puesta en práctica de esta política en el ámbito local.

Las políticas activas de la gestión actual del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se basaron en consecuencia en tres pilares: uno de recuperación de las instituciones del trabajo (eje institucional), otro de política de ingresos y por último de política de empleo.

### Las instituciones del trabajo

El abandono por parte del Estado de algunas de sus funciones privativas en las relaciones laborales durante los años noventa dejó su marca más evidente en la precarización y la exclusión de vastos sectores de la población, cuyos signos evidentes fueron tanto el crecimiento del empleo no registrado – la proporción de la población económicamente activa sin protección social actual o futura –, como la falta de ámbitos orgánicos para la resolución de los conflictos.

Una de las primeras tareas del Estado en materia de política laboral fue entonces la de recuperar la institucionalidad perdida, a través de la aprobación de un nuevo marco jurídico para las relaciones laborales, de la promoción de la negociación colectiva, de la reconstrucción de la inspección del trabajo y de la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales característicos de una economía en crecimiento.

El reordenamiento laboral, cuyo objetivo era proporcionar un conjunto de instrumentos legales y formales compatible con los requerimientos actuales, no solo coyunturales sino también estratégicos, se expresó en la Ley N° 25.877 aprobada en 2004. Ésta primera norma

explicitó – por primera vez en América latina – la promoción del trabajo decente como objetivo prioritario de las políticas de gobierno y desmanteló algunas de las instituciones más regresivas del mercado de trabajo sancionadas en los años noventa:

- En lo que respecta a la duración de los convenios colectivos, que había sido acotada por las reformas neoliberales, se recuperó la ultraactividad, con respecto a la prevalencia de los convenios de menor nivel (empresa) por sobre los de mayor nivel (actividad), se recuperó el principio de sucesión de los convenios y la preservación de la condición más favorable.
- La Ley 25.877 estableció el tratamiento diferencial de las contribuciones a la seguridad social para las empresas de hasta 80 trabajadores, que atiende a la heterogeneidad de sus condiciones económicas de desempeño con respecto a empresas de mayor tamaño y se refiere a un segmento del aparato productivo que tiene un impacto ocupacional importante.
- Dicha Ley también introdujo en forma expresa en el ámbito de la negociación colectiva la facultad de las comisiones paritarias para intervenir en la reclasificación de las tareas como resultado de las innovaciones tecnológicas y de nuevas formas de organización de la empresa, aspecto que se consideró central para evitar la eventual emergencia de restricciones que dificulten la mejora de la productividad (Galín y Monza, 2004).

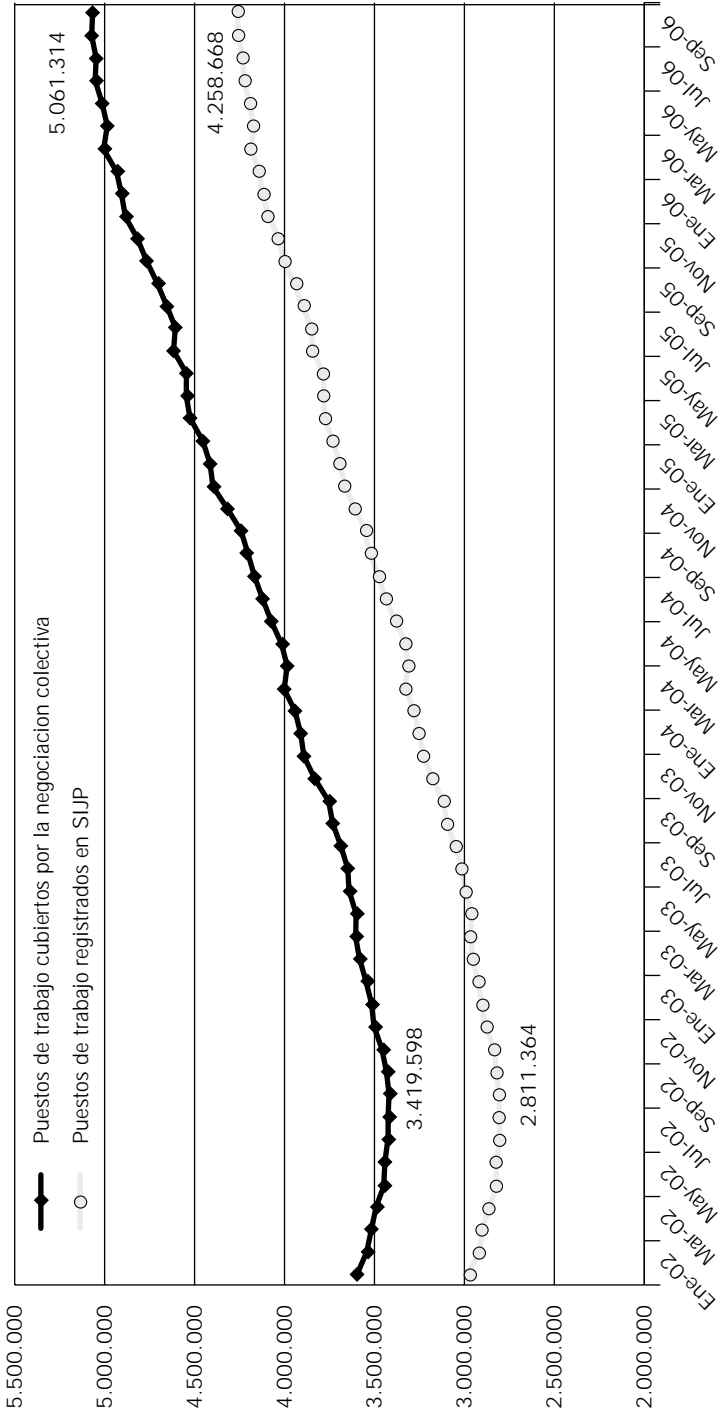
Con este marco legal, más acorde a las necesidades de la producción sin descuidar la protección del trabajo, la promoción de la negociación colectiva se convirtió en el mejor modo de alcanzar la mejora en la distribución de la riqueza generada en el nuevo contexto económico. El vigor que tomó la negociación colectiva se evidencia actualmente en los 930 convenios y acuerdos homologados en 2006. La cobertura creciente de trabajadores en los nuevos o renovados convenios en este período<sup>14</sup> (un total de 1.200.000 en 2004, 2.100.000 en 2005 y 4.200.000 en 2006) es producto también de la recuperación de la negociación colectiva por actividad, que había caído de manera estrepitosa durante los años noventa<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En parte por haberse renegociado viejos convenios que seguían vigentes desde 1975 por la «ultraactividad».

<sup>15</sup> De esa manera, los salarios de convenio -a diferencia de los años 90- constituyen una referencia central del salario medio sectorial.

Evolución de los puestos de trabajo registrados del sector privado y de los comprendidos en convenio colectivo de trabajo 2002-2006



Durante la pasada década, como resultado de los esfuerzos por flexibilizar el empleo y los salarios en el contexto de la apertura y liberalización comercial indiscriminada, el gobierno había incentivado la negociación colectiva en el nivel de empresa, por lo que los salarios de convenio se alejaban mucho de los sueldos promedio. Hoy, en cambio, se estimula la negociación colectiva por actividad, que permite ampliar la cobertura de trabajadores, sin descartar otros ámbitos de diálogo como el nivel de la empresa donde puedan obtenerse condiciones aún más favorables.<sup>16</sup>

Esta tendencia de crecimiento de la negociación colectiva, diverge de las influencias predominantes en los sistemas de relaciones laborales a nivel internacional que se caracterizan por una declinante influencia sindical y el avance hacia enfoques flexibilizadores del trabajo (Palomino y Trajtemberg, 2007). De hecho, la OCDE señala como uno de los fenómenos más importantes de las relaciones industriales en Europa la aplicación de cláusulas de escape que permiten bajo ciertas condiciones a las firmas negociar jornadas más largas o pagar salarios inferiores a los acordados en el convenio del sector (OCDE, 2006a: 158).

Un tercer aspecto de la reconstrucción de la institucionalidad se vincula con el ejercicio del poder de contralor respecto del trabajo no registrado. Durante los años noventa, la inspección del trabajo había sido prácticamente desmantelada y el contrato por tiempo indefinido deslegitimado por las distintas modalidades de contratación implementadas por las normas flexibilizadoras, lo que hacía más difícil la tarea de una inspección debilitada (Tokman, 2000:67) Ambos elementos, enmarcados en una política de reducción de costos laborales y de flexibilización de la fuerza de trabajo, determinaron el aumento sustantivo del empleo no registrado, como ya se ha señalado.

La nueva administración se encontró con el dilema de generar nuevos empleos en una economía con una desocupación del 21 por ciento, y preservar el existente, pero cuyo nivel de no registración alcanzaba casi al 50 por ciento de los asalariados. La dimensión de este problema se acentuaba al considerar la experiencia internacional al respecto, que mostraba que eran muy pocos los casos en que había podido verifi-

---

<sup>16</sup> En efecto, y pese a las críticas que recibió la ley 25.877 en cuanto a que provocaría la desaparición de la negociación por empresa, casi el 70 por ciento de los 900 acuerdos homologados en 2006 son de este nivel. Debe destacarse por otra parte que este es el período más largo de negociación colectiva ininterrumpida desde su instauración en 1953, ya que anteriormente las alternancias de gobiernos cívicos y militares impedían su continuidad. Esto permite un ejercicio regular en los mecanismos del diálogo social entre empleadores y trabajadores (MTEySS, 2006:13).

carse una reducción sustantiva del nivel de «no declaración» y que las políticas para su superación tienen efectos, en el mejor de los casos, en el largo plazo (Campos y Galín, 2006).

El Ministerio de Trabajo apeló de todos modos a la recuperación y el fortalecimiento de la inspección del trabajo, a través de su jerarquización institucional, del aumento sustantivo de su personal y recursos y del lanzamiento de un Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), que con una destacada campaña de promoción y una fuerte labor de inspección busca reformar patrones de comportamiento y provocar un cambio cultural respecto del incumplimiento de la normativa laboral y previsional. Esta política tiene por meta – en un contexto de crecimiento y mayores ganancias para las empresas – reducir la vulnerabilidad de los sectores con menor capacidad de negociación y proporcionar protección y seguridad social, tanto para el trabajador como para su familia, ahora y en el futuro. Las estadísticas del PNRT indican que entre 2004 y 2006 alrededor de 400.000 empresas y más de un millón de trabajadores fueron inspeccionados y se encontraron irregularidades en casi 100.000 empresas.

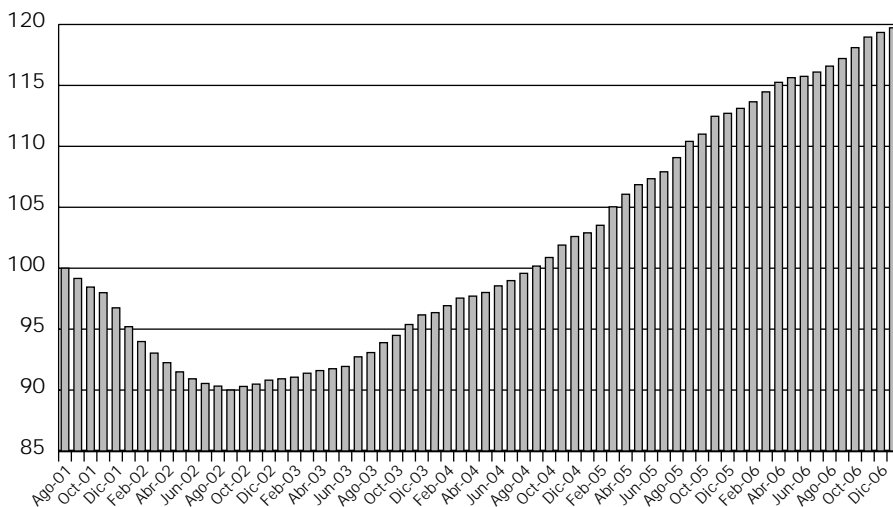
Como puede observarse en el siguiente gráfico el empleo en el sector formal ha venido creciendo ininterrumpidamente y a un ritmo acelerado: entre 2002 y 2003 creció un 1.4 por ciento, entre 2003 y 2004 un 6.8 por ciento, entre 2004 y 2005 un 8.9 por ciento y en el último año a una tasa del 7.7 por ciento, una de las más altas registrada desde 1995.

Otra evidencia notable del nuevo patrón de crecimiento y del efecto de la recuperación de la inspección laboral es que el 89 por ciento de los puestos de trabajo generados entre 2003 y 2006 son empleos registrados, hecho de suma importancia porque desmiente la idea de que el pasaje a la informalidad es una trayectoria de un único sentido.

No obstante, si bien el empleo no registrado ha descendido más de 7 puntos porcentuales – del 49.7 por ciento en 2003 a 42 por ciento a fines de 2006 –, el nivel sigue siendo alto, ya que estos cambios operan en el margen de un stock de trabajo no declarado muy elevado. Una de sus características destacadas es su fuerte heterogeneidad; el servicio doméstico es la actividad que concentra la mayor cantidad de trabajadores no declarados, seguida por la construcción. Por otra parte, la no registración se extiende más allá de las unidades económicas informales; la inspección del trabajo ha detectado la presencia de un porcentaje muy importante de trabajo no registrado en empresas formales.

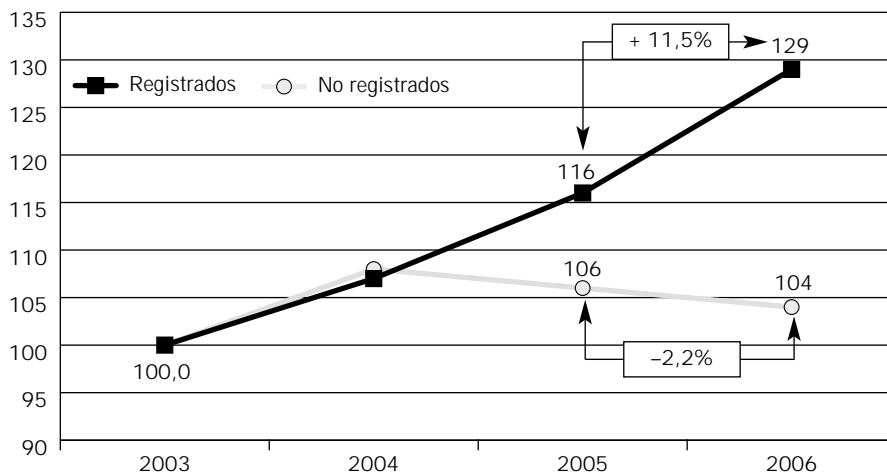
Por último, en forma transversal a los tres pilares que componen la política laboral – y como eje de la política de articulación interna y

**Evolución del nivel de empleo – Total aglomerados (base 100 = ago '01)**



Fuente: EIL, MTEySS

**Evolución de los asalariados registrados y no registrados. 2003/2006. Total urbano. Base 100 = 2003**



Fuente: SSPTyEL – DGEyEL. en base a EPH (INDEC)

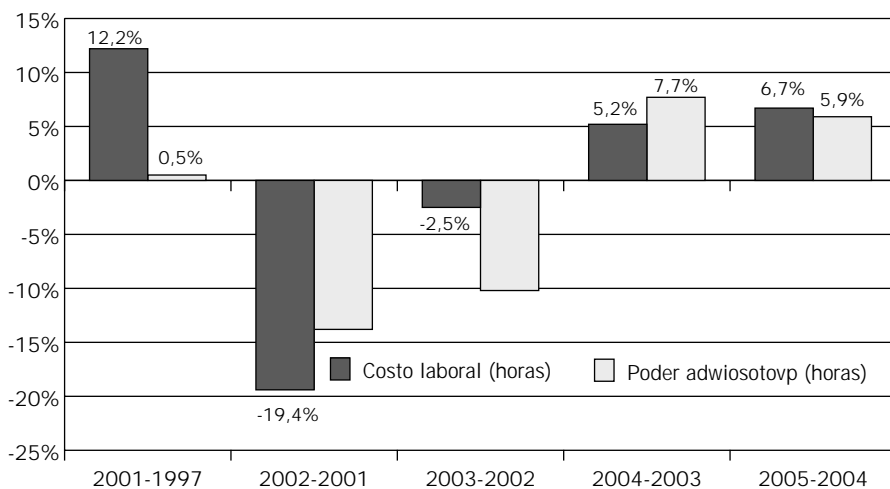
externa – el Estado ha puesto un énfasis en la generación de información para apoyar la toma de decisiones tanto del sector público, en el diseño de políticas, planes y programas y en el establecimiento del rumbo económico y social, como de respaldo a los agentes privados en los procesos de negociación colectiva, evitando los consabidos juegos de suma cero que ponen trabas al crecimiento económico. Sobre la base de que todas las soluciones para cada uno de los problemas requiere su profundo conocimiento, voluntad de acción y compromiso, se han fortalecido y jerarquizado en la estructura del Ministerio de Trabajo las áreas dedicadas al análisis y monitoreo de las distintas variables vinculadas con el mercado laboral. Son estos estudios los que sostienen y orientan las acciones de los asuntos de Estado en esta esfera de competencias porque la producción, el análisis y la interpretación de información tienen un lugar estratégico en la gestión y en la toma de decisiones, al mismo tiempo que resultan fundamentales a la hora de compartir las preocupaciones en el espacio público.

### La política de ingresos

El circuito de crecimiento centrado en un mayor empleo equivale a mayor consumo, a su vez, a un mayor inversión requería el desarrollo de políticas activas de ingresos, ya que con las altas tasas de desempleo y de trabajo no registrado que encontró la actual gestión y la capacidad negociadora reducida por parte de los trabajadores, los frutos del crecimiento económico se hubiesen distribuido de forma muy inequitativa, obstaculizando el desenvolvimiento económico. Esta política de ingresos se basó en tres instrumentos: el salario mínimo, el impulso a la negociación colectiva – que ya fue desarrollado en la sección sobre los instrumentos institucionales – y la política previsional; esta última involucró una mejora de las jubilaciones mínimas y el incremento de la cobertura mediante la facilitación del acceso al sistema para una parte importante de la población que había sido excluida del mismo por las reformas de los '90.

La política de ingresos salariales respecto de los trabajadores ocupados se centró, en un primer momento, en aumentos de suma fija otorgados por decreto, que tuvieron en los inicios de la recuperación económica el objetivo de mejorar el poder de compra de los estratos de asalariados de menores ingresos afectados fuertemente por la devaluación. Al trasladar esas sumas a los básicos de convenio generó, por un lado, una altísima actividad negociadora y, por otro, actuó por imitación sobre aquellos trabajadores no alcanzados por la negociación colectiva o no registrados.

## Costo laboral y poder adquisitivo del salario (horario)



Fuente: Elaboración propia en base a datos DNCN-INDEC

La política salarial también se apoyó fuertemente en la recuperación del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), instituto central en el mercado de trabajo que había sido abandonado en el año 1993 perdiendo todo valor referencial en la economía. La adopción de esta estrategia sobre el rol del SMVM respecto de la política de ingresos no estuvo exenta de debate; las necesidades de los trabajadores, la capacidad de pago de las empresas así como el imperativo de desarrollo económico fueron elementos centrales de ese debate. En el curso de su historia, los objetivos del SMVM sufrieron alteraciones en función del contexto coyuntural – proteger a los trabajadores de menores ingresos en los 70, asegurar ingresos en un contexto de alta inflación y prestaciones sociales básicas en los 80, eliminar «rigideces» en los 90 para lo cual se lo debilitó –.

No es un dato menor que su debilitamiento coincida con el período de mayor desigualdad; sin embargo, la teoría ortodoxa sostiene que el impacto del aumento del SMVM puede ser negativo, dado que el incremento en los costos laborales desincentivaría la contratación de nuevos trabajadores por parte de los empleadores. Fuera de contexto y desde una óptica de equilibrio parcial, esta afirmación podría ser cierta (Kostzer, 2006). Pero aún si se excluye del análisis el descenso de los costos laborales relativos así como la importante recuperación económica, la capacidad ociosa del stock de capital al salir de la crisis, y/o el efecto multiplicador sobre la demanda interna, se observa que los incrementos

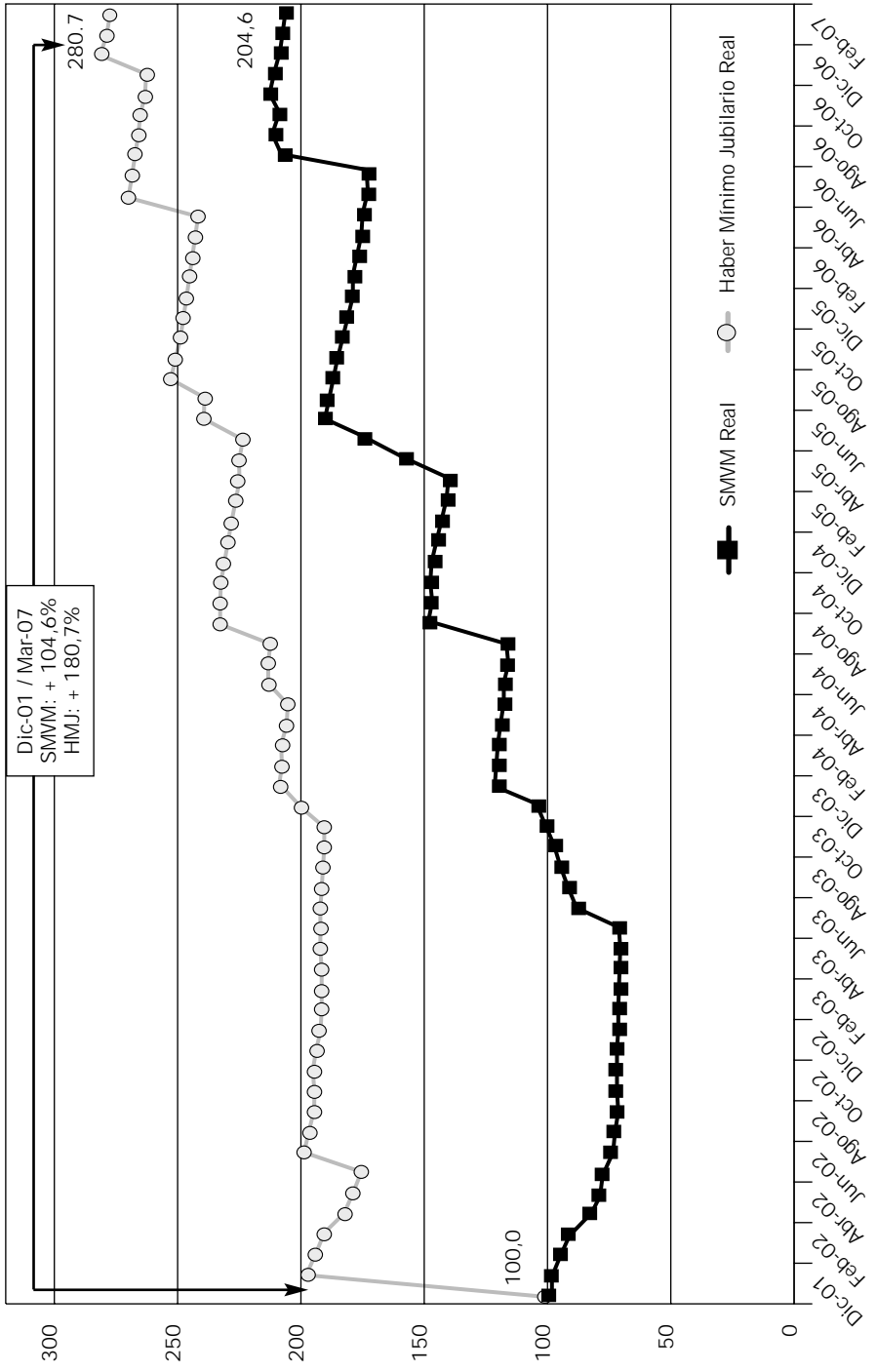
en el SMVM, pese a su magnitud (se multiplicó cuatro veces en un breve período) no fueron suficientes para aumentar inmediatamente los costos laborales (ver gráfico siguiente).

Por otro lado, desde el enfoque estructural, donde la evasión de otros impuestos incide en la necesidad de generar gastos no registrables – principalmente remuneraciones-, se presentó la crítica de que los trabajadores no registrados carecen de los beneficios del SMVM así como de los incrementos de suma fija. En otras palabras, la política de mejora del salario mínimo fue cuestionada por no alcanzar a aquellos a quienes se suponía debía beneficiar, esto es a los trabajadores no registrados, o porque podía tener efectos perjudiciales en la generación de empleo o también por su incidencia sobre la desigualdad salarial.

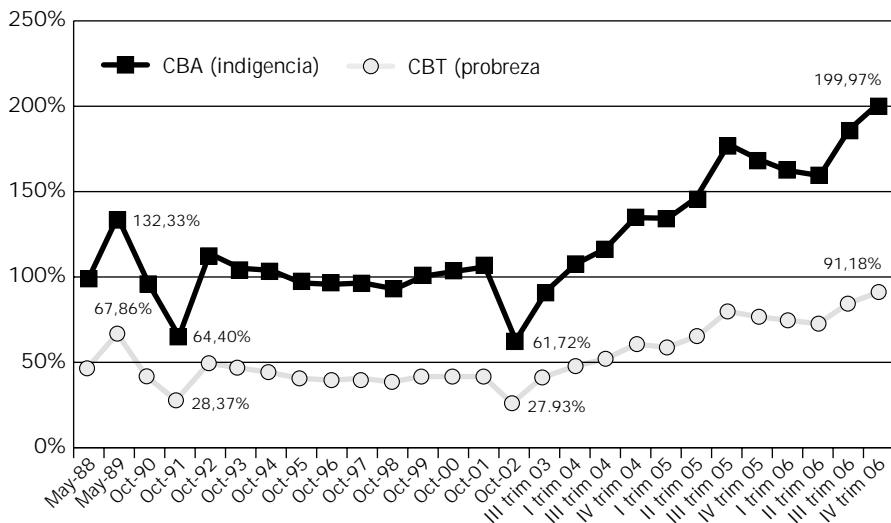
Después de once años de inactividad, con la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil – organismo tripartito – en 2004, se logró mejorar el poder adquisitivo del salario mínimo, consiguiendo un valor compatible con las necesidades de los hogares más desprotegidos en términos de ingresos, debe destacarse que el SMVM que perciben los trabajadores tuvo un incremento del 300 por ciento entre los años 2003 y 2006, pasando de \$200 a \$800. Su mejora en términos reales fue del 105 por ciento entre 2001 y 2006. Todo ello en un contexto de baja inflación, estabilidad macroeconómica, fuerte descenso del desempleo y crecimiento del empleo registrado. Este incremento significó que pasó de cubrir el 37 por ciento de los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza en los años noventa, a un 84 por ciento en el 2006.

Pese a las objeciones que se presentaban, el SMVM efectivamente generó un efecto «arrastre» sobre las remuneraciones de la economía no registrada, que tuvieron entre 2003 y la actualidad un incremento similar al de los trabajadores declarados a la seguridad social. Marshall (2006) muestra que, aún con cierto retraso y aplicación parcial, los incrementos del salario mínimo tuvieron un impacto positivo para el movimiento de los salarios más bajos, tanto sobre aquellos trabajadores no registrados como sobre los registrados. Este hallazgo es coincidente con Saget (2006), quien analiza los casos de Brasil, la India, Indonesia y Sudáfrica y afirma que existe un impacto del salario mínimo sobre los salarios del sector informal y avala que eso sucede si el mecanismo es simple; esto es, si el conocimiento de su existencia y nivel se encuentra ampliamente difundido entre la población.

Evolución del SMVM y del HMJ reales – Deflactados por IPC



**Cobertura del SMVM respecto de la CBA y de la CBZ para una familia de dos adultos y dos hijos menores (1988-2006)**



Con relación a la población pasiva, con el objetivo de mejorar la situación de las personas mayores más vulneradas por la crisis, en diversas etapas de la última gestión estatal se recompusieron las jubilaciones y pensiones de menor ingreso relativo. Al igual que mediante el SMVM, el incremento del haber mínimo jubilatorio (HMJ) también se convirtió en un recurso estratégico para mejorar la calidad de vida de aquellos que tienen menor poder de negociación. El HMJ pasó de \$220 en diciembre de 2003 a \$470 en junio de 2006, acumulando un aumento del 114 por ciento. Por otra parte, una serie de normas legislativas instrumentadas con un criterio más inclusivo por parte de las instituciones de la seguridad social promovieron el reconocimiento de una deuda social contraída por el Estado con aquellos ciudadanos que por una u otra razón no pudieron cumplir con sus aportes previsionales, por encontrarse insertos en trabajos no registrados o por las sucesivas crisis económicas que atravesó nuestra nación. Así, casi 800.000 personas mayores de 60 años han podido comenzar a percibir haberes jubilatorios por un régimen de prestaciones anticipadas por desempleo. Esto ha significado un aumento del 15 por ciento en la cobertura previsional de los mayores de 60 años.

Del mismo modo, se encuentra en trámite de aprobación en el Congreso de la Nación un proyecto de ley por el cual un millón de trabajadores agrícolas, en muchos casos trabajadores golondrinas o even-

tuales, pasarán al sistema público de reparto por medio de un régimen especial de modo de garantizar su jubilación futura. Esta medida, como la anterior, también está orientada en la dirección de una mayor expansión de la política de protección social, al permitir la inclusión de trabajadores retirados que por no poder cumplir determinados requisitos o no desempeñar labores regularmente no habían podido previamente ser incluidos por el sistema de protección social.

Finalmente, debe hacerse mención a la promulgación de una nueva reforma previsional que ha introducido la posibilidad de que los trabajadores puedan desplazarse con libertad del sistema público de reparto al régimen privado, o viceversa. Esta modificación, junto con una mejor regulación de las comisiones que perciben las administradoras de los fondos de jubilaciones y pensiones, permite la posibilidad de elección, a la vez que rejerarquiza al sistema público y recupera los criterios de solidaridad intergeneracional que se habían perdido con la reforma producida en la década del noventa. Ésta promovía la individualización del sistema, con el objetivo de mejorar la correspondencia entre costos y beneficios y aumentar así la cobertura: debe mencionarse que ese propósito no fue alcanzado y la cobertura del régimen privado fue decreciente.

## La política de empleo

Dentro del objetivo de fortalecer el empleo como instrumento creador de ciudadanía debe señalarse que se mantuvo y reformuló el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Éste constituyó una transferencia de ingresos con contraprestación laboral que promovió el consumo durante las primeras etapas de la recuperación económica en las regiones más golpeadas por el desempleo y la falta de oportunidades. A medida que 500.000 de sus 2.000.0000 de beneficiarios se fueron incorporando al mercado de trabajo formal y otros 500.000 fueron dados de baja por distintas razones – mayoría de edad de los hijos, pase a otros planes, etc. –, el PJJHD fue rediseñado para atender las necesidades de los hogares con mayor cantidad de dependientes de manera diferenciada de los que requieren una mejora en sus calificaciones laborales para acceder a un empleo de calidad. Así, para el segmento de mujeres anteriormente «inactivas»<sup>17</sup>, consideradas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, se diseñó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social el Programa

---

<sup>17</sup> Monza y Giacometti sostienen en un análisis de los beneficiarios del PJJHD que una parte importante de los mismos la constituían mujeres anteriormente inactivas. (Monza, Giacometti, 2003).

«Familias por la Inclusión Social», mientras que para los beneficiarios desocupados con dificultades para acceder a un empleo formal se implementó un «Seguro de Capacitación y Empleo», en el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Dentro del conjunto de políticas activas que los Estados llevan a cabo se encuentran en un lugar destacado la intermediación laboral y los servicios de empleo y capacitación profesional. En Europa, en el marco del nuevo establecimiento de las «obligaciones mutuas», del Estado de proporcionar servicios de empleo adecuados y eficaces y de los individuos de esforzarse por mejorar su empleabilidad a riesgo de exponerse a beneficios de desempleo acotados y de bajo nivel, los servicios de reemplazo han quedado en el centro de este sistema de derechos y obligaciones (OCDE, 2006b). En los países desarrollados pretenden ser además una herramienta para acercar la demanda y la oferta de trabajo en los diferentes ámbitos, en especial en aquellos estratos de tareas y trabajadores no cubiertos por los sistemas tradicionales de búsqueda laboral. Ésta es complementada con programas de capacitación y formación profesional que coadyuvan a satisfacer los requerimientos del nuevo perfil productivo, más basado en calificaciones técnicas específicas, como la formación de competencias.

Del mismo modo que el seguro de desempleo, de duración acotada y beneficios relativamente bajos, los servicios de empleo son una institución tradicionalmente poco extendida en la Argentina desde el ámbito público. En este aspecto la política gubernamental argentina se aleja de los anteriores modelos de desarrollo, tanto de los característicos del Estado de Bienestar *sui generis* previo a 1976 como del modelo con énfasis en el mercado que lo reemplazó. Así, en octubre de 2003 se lanzó el Plan Integral de Promoción del Empleo «MAS Y MEJOR TRABAJO», que promueve la inserción en empleos de calidad y la calificación laboral de las trabajadoras y trabajadores desocupados.

Como parte imprescindible de la estrategia del Plan, el actual «Seguro de Capacitación y Empleo» se apoya en la «Red de Oficinas de Empleo» que con ciento cuarenta y cinco oficinas inauguradas en veintidós de las veinticuatro provincias, procura recuperar y utilizar la dinámica local e involucrar a las fuerzas del territorio específico para esta tarea. Estos son importantes pasos, aunque incipientes, para lograr configurar en un plazo mediano un sistema de servicios de empleo y de intermediación laboral acorde con los requerimientos de una demanda creciente. La consolidación de ese sistema requerirá, sin duda, un esfuerzo continuado

de aprendizaje institucional que afronta, en esta etapa inicial, las dificultades propias de la transición desde un mercado de trabajo erosionado a una estructura ocupacional incluyente.

Otro de los instrumentos de la política de empleo son los denominados Acuerdos Sectoriales de Calificación, conjunto articulado de acciones que los propios actores de un sector económico determinado impulsan con el apoyo financiero y técnico del Ministerio de Trabajo y de otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de calificación, mejorar su productividad y competitividad, y ampliar las oportunidades y la calidad del empleo.

Finalmente, el último componente principal de estas políticas lo constituyen los denominados Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, en cuyo marco se analizan las fortalezas y debilidades referidas a las dinámicas productivas y a la población de una región, con miras a generar Planes Estratégicos Territoriales que incrementen las posibilidades de empleo y trabajo en el área local.

## La agenda pendiente

El conjunto de políticas presentadas dirige nuestra atención hacia la presencia de un Estado más activo en el desarrollo económico y social. Las intervenciones en materia de empleo, de ingresos y el fortalecimiento institucional del diálogo social, junto con una mayor articulación e integración de las políticas económicas y sociales y una mayor incidencia en la política macroeconómica y en el crecimiento, significan una novedad después de las experiencias de las tres últimas décadas. No menos importante es la recuperación de la autoridad estatal como árbitro de las disputas entre los actores sociales y garante de las reglas de la convivencia.

Sin embargo, esta nueva configuración de las políticas públicas no permite hablar estrictamente de un «nuevo» modelo de política económica y laboral. Como se ha observado, la evolución en un corto período de tiempo ha sido favorable en un variado conjunto de dimensiones pero el tránsito desde la crisis aún no se ha completado.

Existe una serie de cuestiones que, en el corto plazo transcurrido desde la salida de la crisis, el Estado aún no se ha abocado a resolver y frente a las cuales, aún oscila entre la prescindencia, el intervencionismo o la regulación, según el tema y la coyuntura.

Uno de los obstáculos más importantes tiene que ver con la alta y persistente informalidad en la región, que no se soluciona sólo con acciones de inspección o suponiendo que la flexibilidad y la desregulación van a facilitar el ingreso a la formalidad de esos sectores de baja productividad. Esa informalidad – donde además se concentra la pobreza – resulta también de la escasa complejidad de la estructura productiva, de la baja circulación de conocimiento y aprendizaje, de una modernización del sector formal basado en innovaciones de carácter incremental, y en una racionalización de procesos productivos más que en el aumento de capacidades tecnológicas endógenas (CEPAL, 2004). Si bien los desarrollos recientes son alentadores, ya que un importante porcentaje de los puestos de trabajo generados en el período 2003-2006 son empleos de calidad, registrados, se mantiene aún una tasa de empleo no registrado del 42 por ciento de los asalariados, que significa un enorme obstáculo para la mejora de la distribución del ingreso y la eliminación de la pobreza. Este sector, en el que prevalecen puestos de baja productividad, presenta una composición compleja, que combina los efectos de la erosión del mercado de trabajo durante los '90 con los de procesos de más larga data vinculados con carencias estructurales de diverso tipo, en el que sobresalen los déficits de equipamiento y servicios colectivos.

En lo inmediato, existe cierta incertidumbre sobre la sustentabilidad en el mediano plazo del proceso de crecimiento, además de restricciones de oferta en algunas actividades productivas cuya solución exige la remoción de obstáculos estructurales. Si bien la tasa de inversión se ha recuperado y ha superado sus niveles históricos, una parte importante de la misma se vincula con el sector construcción y surgen dudas sobre la capacidad de ampliación de la oferta productiva para hacer frente al crecimiento de la demanda. Luego de una recesión larga y una depresión profunda estos datos deben ser monitoreados en detalle para evitar cuellos de botella en el corto plazo que generen un proceso inflacionario.

Por otro lado, ya en el largo plazo, queda por definir el modelo de especialización productiva a desarrollar, entre la exportación de *commodities* o el avance en el desarrollo de competencias endógenas para aumentar el valor agregado de los productos. Esta es una cuestión estructural «dura», ya que implica la necesidad de una reestructuración del aparato productivo en torno a sectores más complejos y con mayor uso intensivo en tecnología. La definición es más que relevante: las opciones entre la renta derivada de recursos naturales abundantes o la derivada del conoci-

miento tienen su correlato no sólo en el modelo de desarrollo, sino sobre todo en sus posibilidades de inclusión social (Cimoli et al, 2006).

En este aspecto, el debate ni siquiera ha comenzado. Sin dudas la definición de una estrategia de desarrollo económico sustentable en el futuro no es responsabilidad única de la autoridad estatal, sino que debe darse en el marco de un amplio diálogo con todos los sectores de la sociedad. Pero es el Estado quien debe plantear la agenda ya que de otro modo será el funcionamiento del mercado el que decida el rumbo a medida que la economía avanza.

No obstante el Estado ya ha dado algunos pasos que muestran la preocupación por el mediano y largo plazo: la triplicación del presupuesto para la educación, un aumento significativo de la inversión en ciencia y tecnología y la fuerte asignación de recursos para la mejora de la empleabilidad son sus primeros indicadores.

Otra cuestión pendiente se refiere a las instituciones que deben dar sustentabilidad y permanencia a las políticas de desarrollo. Esto implica no sólo marcos legales y normativos, sino instancias orgánicas de mejor vinculación entre lo público y lo privado, entre el contralor y la promoción, entre la asistencia y la seguridad social, así como entre la formación y el desarrollo y la apropiación de tecnologías, que no están aún presentes en la agenda en toda su dimensión. Esto se hace extensivo a la articulación entre las políticas económicas y sociales, que en la actualidad tiene éxito pero que depende en una magnitud importante de la voluntad política. Está pendiente su institucionalización para asegurar la permanencia en el tiempo de esta visión integral de la política económica y laboral.

## Conclusiones

Una vez más, América latina se encuentra en una encrucijada. Es cierto que si bien el cambio del clima de ideas es generalizado en la parte sur del continente, las estrategias adoptadas por cada país no son idénticas. A grandes rasgos presentan lo que podemos caracterizar como una mirada de mayor «introspección» dirigida hacia la sociedad civil, hacia la población, en la que la deuda social está más visualizada y explicitada y los «nuevos» gobiernos, junto con la reivindicación de las identidades nacionales, tienen una mayor preocupación por la protección social. El empleo de calidad actúa como un valor convergente, como lo muestra la Declaración de la Cumbre de las Américas (2005) aunque las estrategias

de la política macroeconómica son muy diferentes. La segmentación social y la inequidad del ingreso en América latina han crecido enormemente en años recientes, por lo que no será fácil en el contexto actual desandar el camino rápidamente.

El análisis realizado en este documento para el caso argentino, muestra un cambio de rumbo en el modelo de política económica y laboral, sin lograr perfilarse aún – al menos con precisión – un nuevo paradigma, con estrategias y metas claras, y con alguna definición sobre el patrón de especialización productiva a futuro. De todos modos, parece evidente que ésta no es una tarea sencilla, sobre todo porque la economía mundial actual parece cuestionar los supuestos más básicos. La mejora de los términos del intercambio que han experimentado los países productores de materias primas y que no parece que vayan a revertirse en un futuro cercano, han llevado al propio Paul Samuelson a afirmar que nunca en su vida había visto una combinación de factores como la actual producción de bienes tecnológicos de punta con mano de obra barata que hace bajar su precio en el mercado internacional (Gerchunoff, 2006:4).

La pregunta central que motivó nuestro análisis, al igual que la del debate sobre el modelo económico y social europeo con el que se inició este artículo, es si estamos en presencia de una nueva estrategia económica y laboral que tienda a recuperar el tipo de sociedad hacia la que, con mayor equilibrio interno y equidad, tenía la Argentina algunas décadas atrás, fundada en el empleo y la movilidad social ascendente.

Una primera aproximación a la respuesta de ese interrogante es que es aún prematuro contestarla. Existe una integración significativa entre políticas económicas y laborales, en la que no se trata del conocido «derrame» ni sólo de «fundamentos» macroeconómicos, ya que se combinan estrategias heterogéneas y de diferente nivel que han permitido una cierta recuperación de la inclusión y la equidad, en un proceso aun en desarrollo; sin embargo, para poder hablar de un «modelo» de crecimiento económico acompañado de una recuperación de la protección social en un contexto de economía abierta, esta tendencia deberá sostenerse a futuro durante un tiempo prudencial.

La sustentabilidad de este esquema en el caso de la Argentina parecería posible en el corto plazo ya que por primera vez se observan cubiertas las tres brechas económicas básicas. Actualmente existe superávit comercial, ahorro interno suficiente para cubrir las necesidades inmediatas de inversión y un sector fiscal que se maneja con prudencia generando excedentes para un uso anti-cíclico futuro. Si bien esto solo no es garan-

tía de éxito, por lo menos revierte algunos de los determinantes del ciclo de «stop and go» de la industrialización sustitutiva de importaciones, o la dependencia, casi adicción, a los volátiles flujos externos de los 90. Una parte importante de la perduración de este modelo estará vinculada con la capacidad del Estado de mantener este tipo de cambio real alto y hacer sintonía fina de la política monetaria y del movimiento de capitales. Krugman (1987) señala la importancia de un tipo de cambio real alto y de la estabilidad macroeconómica como factores que pueden tener un efecto permanente en la productividad relativa y la especialización de una economía. Los sectores productivos exportadores pueden ganar experiencia, especialización y producir a costos decrecientes produciendo (*learning by doing*). Del mismo modo, Agosin y Tussie (1993) afirman que la mayoría de los países que lograron un crecimiento sostenido de sus exportaciones mantuvieron tipos de cambio que eran atractivos para sus exportadores. Estos tipos de cambio también tendieron a permanecer estables, permitiendo a los productores de bienes comerciables realizar inversiones a largo plazo (CEPAL, 2006).

El nuevo patrón de crecimiento está basado, en una parte importante, en el sector manufacturero – con sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante – con un aumento de la inversión de las empresas nacionales medianas, y en el sector de la construcción con fuerte peso de la obra pública, como forma de creación y mejoramiento de la infraestructura en el nivel nacional. Ambos sectores son importantes creadores de empleo, generalmente de calidad en el caso de la manufactura, aunque persisten en muchas actividades altas tasas de importación, ecuación que quizás sea necesario revertir para consolidar este modelo incipiente y posibilitar el cambio estructural al que hacemos referencia.

A pesar del crecimiento sostenido de los últimos años, no se tiene claridad aún en lo que respecta a la forma que tomará la distribución del ingreso con el transcurso del tiempo, no sólo en lo referente a la personal, sino también a la funcional, que definirá en el largo plazo las características de la acumulación. Hasta ahora la distribución presenta cierta volatilidad por las condiciones iniciales y por la forma en que se da la negociación y la puja de ingresos en un contexto de crecimiento elevado. En los primeros momentos predominó el aumento de rentabilidad empresaria (dólar alto, salarios bajos), pero hoy, a través de aumentos salariales, el sector del trabajo va recuperando parcialmente lo perdido inicialmente por la inflación, al tiempo que disputa su parte en el incremento de la productividad.

En materia laboral, específicamente, deben reconocerse también las dificultades que presenta un sistema de relaciones laborales de origen netamente jurídico, altamente normatizado, con un modelo que tuvo vigencia más allá del período sustitutivo de importaciones, de carácter «instituido» (Catalano y Novick, 1996), para pasar en la década del 90 a una «flexibilidad negociada», en el lenguaje de Ermida Uriarte (1997), y de ahí a procesos de alta heterogeneidad, recuperación de la negociación colectiva como determinante de los salarios y de la puja distributiva para que se perfile un nuevo modelo de relaciones laborales. Como señala Goldín (2006) «en el marco de nuevas estrategias productivas habrá que repensar normas, prácticas e instituciones con el objeto de concebirlas menos desde anacrónicas perspectivas declamatorias y mucho más desde el compromiso con su aplicación efectiva, desde la eficacia en la satisfacción de sus fines, desde la recuperación de su aptitud tutelar. La vigencia plena de los derechos sociales es ineludible condición del desarrollo armonioso de las relaciones de producción y no su antítesis. Equidad social y eficacia productiva – vale la pena decirlo una vez más –.

En esta lógica pendular tradicional es difícil encontrar un equilibrio que no sea de neutralidad valorativa y que promueva la equidad, no sólo en la coyuntura sino en el largo plazo. Este es un desafío tanto para el Estado como para los actores: en la práctica los interlocutores no se reconocen y emergen además nuevos actores entre quienes es necesario reconstruir relaciones de confianza, de reconocimiento, establecer nuevas y claras reglas de juego y saber que van a ser respetadas, lo que todavía es complejo y difícil de lograr.

Los primeros lineamientos de la nueva política laboral de la Argentina dan cuenta de iniciativas que se acercan más a una revalorización de la protección social fuerte, característica del Estado de Bienestar, antes que a esquemas como el de *workfare* de Estados Unidos o el Estado Social Activo que analiza Boyer para Europa. En la Argentina son pocos, aunque poderosos, los actores que proponen hoy la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales para poder competir con las otras naciones, o que el crecimiento *per se* es suficiente para garantizar el desarrollo social.

Por el contrario, la preocupación estatal se centra en elevar el nivel de protección para garantizar la sustentabilidad del crecimiento y la mejora en la equidad y la distribución del ingreso. Las políticas implementadas, como la de ingresos para activos y pasivos, de ampliación de la cobertura jubilatoria y revisión de la reforma previsional, un sistema de relaciones laborales protector con énfasis en la negociación colectiva y

otras medidas en discusión<sup>18</sup> nos indican una línea orientada en una dirección definida: ampliar considerablemente una protección social fuerte encarada por un Estado «activo».

¿Es esta acaso una estrategia desacompañada de la tendencia que siguen las principales economías del mundo? La experiencia latinoamericana, que la Argentina comparte con sus pares, ha mostrado que la adaptación de los modelos se ha basado en características políticas, económicas y sociales que explican su particular configuración. Del mismo modo, es posible suponer que el modelo que hoy parece iniciarse se adecua a las necesidades y posibilidades de desarrollo de las economías de la región, que se encuentran en un estadio muy distinto en comparación con las de las naciones industrializadas. Las oportunidades de negocios y de crecimiento de las economías parece «ilimitado», debido al bajo aprovechamiento previo de su capital humano y a las características demográficas que, todavía, diferencian a nuestros países. Existe quizás una «ventana de oportunidad» (Chakiel, 2004:85) para una novedosa inserción en una economía mundial donde la única certeza es la incertidumbre.

Pero para que esta inserción sea una realidad, una dificultad adicional a las ya mencionadas es la vigencia de «imaginarios», de representaciones diversas por parte de los actores sociales, sea de los tradicionales – cámaras, empresas, sindicatos – como de los nuevos – organizaciones sociales, de desocupados, movimientos sociales, etc. –. Con importantes diferencias se asemeja al debate europeo que planteábamos al principio de este artículo. Unos – sectores empresarios y corporaciones económicas y/o financieros, grandes ganadores de la década del 90 – siguen defendiendo las leyes del libre mercado y la visión de un Estado mínimo, pero que garantice el disciplinamiento de la fuerza de trabajo, importantes márgenes de rentabilidad y liberalidad en los intercambios financieros a nivel nacional o internacional, además de desregulación laboral y bajos costos. Otros, actores sociales y gremiales, plantean el retorno a una figura del Estado omnipresente, regulador, interventor y también empleador de última instancia. Sin un consenso de los actores sociales sobre el modelo de desarrollo económico y social y el papel que le cabe al Estado, será improbable que se logre una recuperación del modelo de sociedad integrada.

---

<sup>18</sup> Como la extensión de la cobertura del seguro de desempleo a todos aquellos que puedan acreditar haber sido despedidos de un trabajo no registrado, proyecto de ley presentado por un diputado en el Congreso de la Nación.

En ese sentido, podemos decir que el gobierno y la sociedad civil deben encontrar caminos alternativos e innovadores, ya que en una economía global como la actual ningún retorno al pasado es posible ni, mucho menos, deseable. Se trata de construir, de innovar, de consolidar procesos que vayan hacia estructuras productivas más cercanas a la frontera tecnológica, a la economía basada en el conocimiento que se vislumbra, que permitan avanzar hacia empleos competitivos de mayor productividad y calidad, protegidos, que nos aseguren una sociedad más inclusiva y equitativa en un contexto mundial en el que se torna urgente revertir las tendencias que procuran una igualación «hacia abajo».

Finalmente, si alguna enseñanza cabe extraer de la evolución reciente de Argentina, es que luego de haber constituido en los '90 un verdadero prototipo del modelo neoliberal, su colapso abrió paso a un nuevo sendero de crecimiento económico que combina de manera original los condicionantes del nuevo contexto de globalización, con un marco de política económica y laboral que promueve las actividades productivas y el empleo de calidad. De lo que se trata ahora es de otorgar un horizonte de sustentabilidad en el largo plazo a este modelo de crecimiento económico.

## Bibliografía

- Agosin, M. y Tussie, D. (1993): «An overview», en *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin´s Press.
- Auer, P. (2006): «Empleo y trabajo decente: Protegiendo la movilidad en un mundo globalizado», en MTEySS, *Revista de Trabajo*, Nueva Época, N° 2, enero-junio.
- Bensusan, G. (2006): «La reforma laboral desde una perspectiva regional: Experiencias en América», versión preliminar para el seminario «Mapping The Social in Regional Integration: Rethinking Labour Regulation», Faculty of Law, McGill University, 29-30 September.
- Bisang, R., Novick, M., Sztulwark, S. y Yoguel, G. (2005): «Las redes de producción y el empleo: Elementos básicos para la formulación de políticas públicas», en Casalet, M., Cimoli, M. y Yoguel, G.: *Redes, jerarquías y dinámicas productivas*, México, FLACSO, OIT.
- Boyer, R. (2007): «El estado social a la luz de las investigaciones recientes», en *Revista de Trabajo*, Nueva Época, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, N° 3.
- Campos, M. y Galín, P. (2006): «La experiencia internacional en políticas hacia el empleo no registrado», en *Revista de Trabajo*, Nueva Época, N° 2, MTEySS, Bs. As., enero-junio.
- Carnegie Council on Ethics and Economics Affairs, (2005): *Las Américas en una encrucijada: Hacia la reinserción del trabajo digno en la Agenda del Desarrollo*, Serie del Foro Globalización y Desarrollo, New York.
- CEPAL (1999): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004): *Panorama social de América latina*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2006): *Estudio económico de América latina y el Caribe, 2005-2006*, Santiago de Chile.
- Chakiel, J. (2004): *La dinámica demográfica en América latina*, Serie Población y Desarrollo, CEPAL-CELADE, N° 52, Santiago de Chile, mayo.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugna, M. (2006): «Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural», en *Revista de la CEPAL* 88, abril.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2007): «Cambios en la política macroeconómica argentina a la vuelta del siglo», en esta publicación.
- Díaz-Alejandro, C. (1975): *Ensayos sobre la historia económica Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Ermida Duarte, O. (1997): «Negociación colectiva y flexibilidad en la Argentina», Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mimeo.
- Frenkel, R. (2003): «Globalización y crisis financieras en América latina», en *Revista de la CEPAL* N° 80, Santiago de Chile.
- Frenkel, R. y Taylor, L. (2006): *Real exchange rate, monetary policy and employment*. DESA Working Paper 19. United Nations, New York.

- Frenkel, R. y Ros, J. (2004): «Unemployment and the real exchange rate in Latin America», mimeo.
- Fitoussi, Jean – Paul (2007): «Une mondialisation d'Etats-nations», en *Le Monde*, mars, Francia.
- Galín, P. y Monza, A. (2004): «Nota informativa sobre el proyecto de ley 25.877», Proyecto Crisis OIT-MTEySS, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. (2006): «¿Requiem para el stop and go?», Buenos Aires. Seminario GESE-IAE-Universidad Austral y Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín).
- Giacometti, C. y Monza, A. (2003): *Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar*, Proyecto CRISIS-OIT, Serie Documentos de Trabajo, N° 1, Agosto.
- Goldin, A. (2006): «Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América latina», paper presentado en la Research Conference on Decent Work, Social Policy and Development del 29 de noviembre al 1 de diciembre, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Katz, J. (1986): *Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana*, BID, Buenos Aires.
- Kostzer, D. (2006): «Argentina: la recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos» en Marinakis, A. y Velasco, J., (eds.): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile.
- Krugman, P. (1987): «The narrow moving band, the Dutch Disease, and the competitive consequences of Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies», en *Journal of Development Economics*, vol. 27.
- López, A. (2006): *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino*, CEPAL, Oficina Buenos Aires.
- Marshall, A. (2006): «Salario mínimo, mercado de trabajo y pobreza. Argentina (2003-2005)», Documento presentado en la reunión técnica sobre informalidad, pobreza y salario mínimo, OIT-MTEySS, Buenos Aires, 26 al 30 de junio.
- MECON (2007): Ministerio de Economía y Producción, Argentina. *Indicadores económicos, marzo*, disponible en [http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/espanol\\_2007.pdf](http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/espanol_2007.pdf).
- MECON (2006): Ministerio de Economía y Producción, *Informe Económico Trimestral*, N° 57, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm>.
- Nilssen (2006): «The EU fight against poverty and social exclusion», Stein Rokkan Centre for Social Studies, University of Bergen, Norway. Paper prepared for the 4th Annual ESPANet Conference «Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality», 21-23 September 2006, Bremen, Germany.
- Novick, M. (2000): «La organización del trabajo en América latina» en De la Garza, E. (edit.): *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Novick, M. y Catalano, A.M. (1996): «Reestructuración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz Argentina», en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 11, Buenos Aires, ASET, primer semestre.

- Novick, M. y Trajtemberg, D. (1999): «La negociación colectiva en el período 1991-1999», Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, inédito.
- Novick, M. y Trajtemberg, D. (2005): «Los salarios en la negociación colectiva», en *Revista de Derecho Laboral* 2005-01: Remuneraciones – II, Buenos Aires.
- Ocampo, J.A. (2006a): *La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América latina*, en prensa.
- Ocampo, J.A. (2006b): «The links between economic and social policies», IIES, Ginebra. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/confrence/research/plenary.htm>.
- Ocampo, J.A., Bajraj, R. y Martín, J. (coords.) (2004): *Una década de luces y sombras: América latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL/Alfaomega, Bogotá, D.C.
- OCDE (2006a): *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit F.1., Paris.
- OCDE (2006b): *Boosting jobs and incomes. Policy lessons from reassessing the OECD job strategy*, Paris.
- OCDE (2007): Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Employment, Labour and Social Affairs Committee, *Labour markets in the BRICS* (Brazil, The Russian Federation, India and China), DELSA/ELSA/WP5(2007)1, 27-March, Paris.
- OIT (2004): *A fair globalization: Creating opportunities for all*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, Switzerland.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2007): «Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina», en *Revista de Trabajo*, Nueva Época, MTEySS, Buenos Aires, Argentina.
- Reinert, E. (2006): *European integration, innovations and uneven economic growth: Challenges and problems of EU 2005*, Working papers in technology, governance and economic dynamics n° 5, The Other Cannons Foundation, Noruega.
- Roca, E. (2005): «Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social», en *Revista de Trabajo*, Nueva Época, Año 1 N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Saget, C. (2006): *Wage fixing in the informal economy: Evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa*, ILO, Conditions of Work and Employment Series No. 16, Geneva.
- Schweiger, C. y Wickman, J. (2004): *The EU social model and the internal market strategy*, Thematic paper for DYNAMO (area Integration, Enlargement, Globalisation), Dublin, Ireland.
- Tokman, V. (2000): «El sector informal posreforma económica», en Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novacovsky, Irene: *Informalidad y exclusión social*, FCE, SIEMPRO, OIT, Buenos Aires.
- Tomada, Carlos (2005): *Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-Oficina de la OIT en la Argentina.



---

# Cambios en la política macroeconómica argentina a la vuelta del siglo

*Mario Damill,  
Roberto Frenkel y  
Roxana Maurizio*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Investigadores del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Los autores agradecen la colaboración de Julia Frenkel y los comentarios de Hamish Jenkins y Daniel Kostzer.



---

## Resumen ejecutivo

Este documento presenta y analiza las políticas macroeconómicas aplicadas en la Argentina en los años noventa y en el período que siguió al colapso del régimen de convertibilidad a fines de 2001. También estudia las conexiones entre las políticas macroeconómicas y la evolución y el desempeño de las variables del mercado de trabajo y de algunos indicadores referidos a la distribución del ingreso y las condiciones sociales.

Desde 1991, la Ley de Convertibilidad transformó al Banco Central prácticamente en una caja de conversión. Las restricciones legales sobre la capacidad del Banco Central de manejar de forma autónoma la base monetaria determinaron que la liquidez y el crédito doméstico quedaran sujetos a la evolución del stock de reservas internacionales, esto es, al resultado del balance de pagos. Además, la configuración macroeconómica de los noventa combinó la apertura comercial con un tipo de cambio apreciado que resultó en un déficit comercial crónico y un creciente déficit de cuenta corriente. Para sostener cualquier tasa positiva de crecimiento la economía necesitaba un flujo considerable y creciente de capitales externos.

En una primera fase, de fuertes ingresos de capital, la economía se expandió al tiempo que crecía la vulnerabilidad a los shocks externos. La volatilidad de las condiciones financieras internacionales era transmitida mecánicamente al nivel de actividad doméstica y al volumen de empleo.

El giro desfavorable en la situación financiera internacional ocurrido en 1997-1998, tras las crisis del sudeste de Asia y de Rusia, encontró a la Argentina con un déficit de cuenta corriente alto y creciente, una moneda apreciada y una perceptible carencia de instrumentos de política para hacer frente a este conjunto de problemas, dada la rigidez del esquema macroeconómico adoptado. El riesgo país subió y la economía se estancó. La crisis brasileña de 1999 también se sumó a la serie de *shocks* negativos. Hacia fines de 2000 se inició una corrida contra el peso. Esta continuó intermitentemente a lo largo de 2001 llevando al régimen macroeconómico a su crisis final.

A primera vista resulta sorprendente que la crisis y el masivo *default* tuvieran lugar en un país que por largo tiempo fue considerado como un ejemplo del éxito de las políticas del Consenso de Washington. Casi hasta el final de los noventa, el FMI y la mayoría de los analistas en los merca-

dos financieros consideraron a la experiencia argentina como un caso exitoso de políticas macroeconómicas y reformas estructurales en el contexto de globalización financiera. El régimen de caja de conversión argentino era frecuentemente mencionado como ejemplo de una «solución de esquina» factible para la política cambiaria de un país emergente.

En la Argentina de la convertibilidad pudo observarse un claro ciclo en el empleo. La tasa agregada de empleo tendió a subir a principios de los noventa, luego disminuyó gradualmente hasta ubicarse a fines de 1996 bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. Las privatizaciones y el ajuste fiscal en las provincias tuvieron que ver con este comportamiento, pero el mayor impacto negativo provino de la reestructuración y la concentración ocurridas en el sector productor de bienes transables debido a la apertura comercial y a la apreciación del tipo de cambio.

El fin del régimen macroeconómico de los noventa reunió una serie de eventos traumáticos que incluyeron una dramática depresión de la actividad económica, una crisis financiera, el *default* parcial de la deuda pública, una fuerte devaluación del peso y un considerable empeoramiento de las condiciones sociales en el período 2001-2002.

Sin embargo, desde el segundo trimestre de 2002 el PIB ha venido creciendo a tasas muy elevadas, de entre 8 y 9 por ciento al año. El documento muestra que los factores domésticos fueron los principales detrás del punto de inflexión de 2002. La recuperación fue de hecho alentada por el cambio de precios relativos causado por la devaluación y también por un conjunto adecuado de políticas que, a pesar de fallas y ambigüedades, fue exitosa en estabilizar el mercado cambiario y los precios domésticos y en recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos. Entre los factores detrás de esta recuperación debe destacarse el lanzamiento de un programa de subsidios de desempleo en el segundo semestre de 2002 (el llamado «Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados»). Este programa suministró ingresos a alrededor de 1,8 millones de beneficiarios. La mejora de los salarios nominales estuvo asociada a la rápida caída del desempleo y también fue estimulada por una política oficial consistente en aumentos de suma fija al sector privado determinados por decreto durante el período 2002-2004.

Hay evidencia significativa de que un tipo de cambio real competitivo tiende a incrementar la intensidad laboral del producto dado un determinado nivel de actividad o tasa de crecimiento. De esta manera, la recuperación del empleo estimuló el consumo privado a través de dos

efectos: por un lado, incrementando el número de perceptores de salario y, por el otro, contribuyendo a la suba de los salarios reales.

Entre los principales pilares de la recuperación económica se encuentra el fuerte ajuste en el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos y en las cuentas fiscales. La reestructuración parcial de la deuda pública jugó un papel preponderante en la consolidación de las cuentas fiscales tras la crisis. Esta involucró una quita significativa en el monto nominal de la deuda pública así como una reducción importante en las tasas de interés y una considerable extensión de los plazos de vencimiento. Además, el gobierno captó parte del efecto ingreso de la devaluación a través de los impuestos a las exportaciones, lo que también contribuyó en buena medida a la consolidación fiscal.

El documento examina en detalle las políticas monetarias y cambiarias del periodo post-crisis, prestando atención a las relaciones entre el FMI y la Argentina luego de la devaluación y el *default*. Se argumenta que el apoyo del FMI estuvo ausente precisamente cuando hubiera sido más necesario: en el período posterior a la devaluación, cuando los esfuerzos para estabilizar la economía eran el centro de la política económica. Aunque la crítica de la nueva conducción al apoyo que el FMI había dado a la convertibilidad fuera justificada, esto no daba razón para restar soporte a la política de estabilización post-devaluación. Al contrario, la autocrítica que realizó el FMI implica de hecho un reconocimiento de su parte de responsabilidad por la crisis. Consecuentemente, mayor debería haber sido el compromiso asumido por el organismo con los intentos de estabilización. Lejos de ello, las autoridades argentinas tuvieron que confrontar permanentemente con el *staff* del FMI para defender su diagnóstico y preservar sus grados de libertad.

A principios de 2002, por ejemplo, el FMI presionó para dejar que el peso flotara libremente. Cuando la medida demandada por el FMI fue aplicada, hubo una violenta disparada del precio del dólar, como era esperable, y una fuerte aceleración de la inflación. El país no obtuvo nada a cambio de esa *prior action*. Poco tiempo después, se aplicó un nuevo programa de estabilización que mantenía la flotación pero introducía intervenciones en el mercado de cambios y reforzaba algunos controles a fin de estabilizar el tipo de cambio. Esta política también encontró la oposición del FMI, aunque en esta oportunidad las demandas del organismo no fueron atendidas. Las medidas de intervención y control que fueron aplicadas pese a la oposición del *staff* del Fondo resultaron cruciales para la estabilización del tipo de cambio y la inflación. Claro está que si la política eco-

nómica hubiese seguido la orientación que quería darle el FMI, la evolución de la economía se habría parecido más a lo que el *staff* esperaba. La aplicación de las medidas promovidas por el FMI hubiera transformado su diagnóstico implícito en una profecía auto-cumplida. Finalmente, a fines de 2006 el gobierno decidió cancelar por anticipado la totalidad de la deuda pendiente con el FMI, por más de US\$ 10 mil millones.

Hacia fines de 2002 la subida del precio del dólar pudo detenerse y siguió una fase de apreciación del tipo de cambio. El proceso de apreciación nominal y real finalizó a mediados de 2003, fundamentalmente como resultado de una decisión deliberada de política económica. La preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) estaba ganando reconocimiento en la orientación de política oficial. El gobierno comenzó a hacer referencia explícita a la importancia de preservar un TCRCE en la estrategia económica oficial. A pesar de que los anuncios no identificaban un objetivo particular de política, las operaciones del gobierno en el mercado de cambios – tanto del Banco Central como del Tesoro – de hecho mantenían el precio del dólar en un rango entre \$ 2,8 y \$ 3,10. Esta política cambiaria ha sido llevada a cabo en conjunto con una política monetaria basada en metas cuantitativas de creación monetaria que comenzó a instrumentarse en 2003. Desde entonces, el Banco Central empezó a enfrentar más abiertamente la situación de tener que lidiar con dos objetivos potencialmente conflictivos: la preservación de un tipo de cambio competitivo mediante la intervención en el mercado cambiario, en simultáneo con el cumplimiento de las estrictas metas de expansión monetaria anunciadas en el programa monetario. A fin de suavizar las presiones a la apreciación en el mercado de cambios y alivianar así las necesidades de intervención del Banco Central, en junio de 2005 se introdujeron controles sobre la cuenta de capital.

En el período de reactivación, el empleo y los salarios se recuperaron de manera significativa. La tasa de empleo a tiempo completo recuperó toda la caída sufrida en el período de la convertibilidad, alcanzando niveles similares a los de principios de los ochenta. Por otro lado, la tasa de empleo total (excluyendo los planes sociales) alcanzó el máximo observado en las series disponibles.

La brecha de salarios entre los extremos de la distribución también se ha reducido, lo que contribuyó a la caída de la desigualdad entre los trabajadores. Uno de los factores que favoreció este proceso fue la significativa política de ingresos implementada por el Gobierno Nacional

desde mediados de 2002 a través de los aumentos de suma fija y los incrementos del salario mínimo.

En efecto, el índice de Gini de los ingresos de la ocupación principal cayó 8 por ciento entre el primer semestre de 2003 y el mismo período de 2006, pasando de 0,472 a 0,435. Sin embargo, a pesar de la reversión en la tendencia hacia una mayor desigualdad, todavía existe una alta concentración de ingresos que responde al elevado nivel de desigualdad que existía antes del cambio de régimen.



## Introducción

Este documento presenta y analiza las políticas macroeconómicas aplicadas en Argentina en los noventa y en el período que siguió al colapso del régimen de convertibilidad en 2001-2002; también estudia las conexiones entre las políticas macroeconómicas y la evolución y el desempeño de las variables del mercado de trabajo y de algunos indicadores referidos a la distribución del ingreso y las condiciones sociales.

El trabajo presta particular atención al rol del FMI, tanto en su postura de apoyo a la orientación macroeconómica del país en los noventa como en la de su antagonismo casi sistemático con los principales aspectos de las políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos argentinos en el período post-crisis. Estas políticas tenían el objetivo de terminar con las tendencias conflictivas de la crisis. Sacaron a la economía de su profunda depresión y permitieron superar una situación social y política sumamente difícil. El país enfrentó estas dificultades en un absoluto aislamiento, teniendo que lidiar no sólo con las serias circunstancias internas sino también con el conflicto permanente con el FMI, de manera de preservar espacios de maniobra para sus decisiones de política. Ni siquiera el éxito de las políticas aplicadas derivó en una actitud más colaboradora por parte de las autoridades del Fondo. El gobierno argentino finalmente decidió cancelar por anticipado la totalidad de la deuda pendiente con el organismo a principios de 2006.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera analiza el período del régimen de convertibilidad desde sus comienzos hasta la crisis. La segunda sección se centra en la evolución de las variables del mercado de trabajo en el mismo período. La tercera sección examina las políticas macroeconómicas y su desempeño en el período post-crisis, y la cuarta está dedicada al análisis del mercado de trabajo en el mismo período y de algunos indicadores de la evolución de la situación social.

## 1. El régimen de convertibilidad y la economía argentina en los noventa<sup>2</sup>

En marzo de 1991 entró en vigencia la Ley de Convertibilidad. Esta estableció una paridad fija peso-dólar y estipuló que el Banco Central debía respaldar el 100 por ciento de la base monetaria con reservas internacionales. También dispuso la validez de los contratos locales en monedas extranjeras. Hacia septiembre de 1992 la nueva Carta Orgánica del Banco Central instituyó la autonomía del organismo y fijó márgenes estrechos para la compra de bonos públicos y para las asistencias a los bancos comerciales.

Este novedoso arreglo monetario fue el pilar de un programa de estabilización más amplio que tenía como propósito sacar a la economía del régimen de alta inflación que había estado vigente desde mediados de los setenta<sup>3</sup> y había derivado en dos episodios hiperinflacionarios de corta duración en 1989 y 1990. El programa incluía una liberalización casi completa de los flujos de comercio<sup>4</sup> y la desregulación total de la cuenta de capital del balance de pagos. Estas medidas fueron aplicadas en conjunto con un extenso y profundo proceso de reformas pro-mercado que incluyó la privatización de la mayoría de las empresas estatales<sup>5</sup>.

En la práctica, la Ley de Convertibilidad transformó al Banco Central en una caja de conversión. Esta característica era central en el nuevo régimen macroeconómico. En efecto, las restricciones legales sobre la capacidad del Banco Central de manejar de forma autónoma la base monetaria hicieron que la liquidez y el crédito doméstico quedaran sujetos a la evolución del stock de reservas internacionales, esto es, al resul-

---

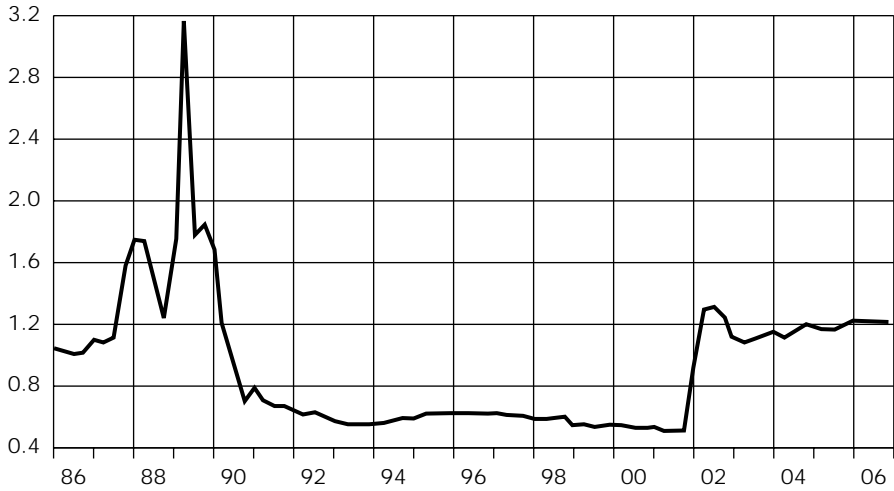
<sup>2</sup> Para un tratamiento extensivo del régimen macroeconómico, del mercado de trabajo y de la evolución de la distribución del ingreso en los noventa, ver Damill, Frenkel y Maurizio (2002 y 2003), y Damill y Frenkel (2006).

<sup>3</sup> Sobre el régimen de alta inflación ver Frenkel (1990).

<sup>4</sup> Un programa gradual de liberalización del comercio ya se había puesto en marcha en 1988. Sin embargo, en los noventa, el proceso de apertura se aceleró. El arancel promedio fue reducido de 26.5 por ciento en octubre de 1989 a 9.7 por ciento en abril de 1991. Además, se eliminaron los derechos específicos y las restricciones cuantitativas sobre las importaciones. Sólo se mantuvieron aranceles especiales para un grupo reducido de artículos (que incluía automóviles y artículos electrónicos) y restricciones para 25 ítems tarifarios.

<sup>5</sup> Las privatizaciones comenzaron en 1990 con la transferencia de la compañía telefónica y las aerolíneas nacionales. Hacia fines de 1994 ya había sido vendida la mayor parte de las compañías estatales productoras de bienes y servicios, incluyendo las más importantes: la compañía petrolera (YPF) y las productoras y distribuidoras eléctricas. En algunos casos (yacimientos petroleros, ferrocarriles, puertos, autopistas, provisión de agua y servicios cloacales, y canales de televisión y estaciones de radio) el gobierno privatizó la gestión de las empresas mediante el otorgamiento de concesiones.

**Gráfico 1 – Tipo de cambio real multilateral**  
(Segundo semestre de 1986 = 1)



Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central y CEPAL

tado del balance de pagos. La acumulación de reservas del Banco Central derivaba en una expansión endógena de la base monetaria y del crédito bancario e impulsaba la demanda doméstica. Por otro lado, la contracción de las reservas internacionales resultaba en una reducción automática de la base monetaria y del crédito, e inducía la recesión.

Además del marco legal y de política mencionado arriba hay otros dos aspectos que deben ser considerados como características cruciales de la configuración económica de los noventa. En primer lugar, el tipo de cambio real ya se encontraba apreciado cuando el tipo de cambio nominal fue fijado al dólar en marzo de 1991, y este nivel apreciado se mantuvo a lo largo de los noventa (ver Gráfico 1). Si bien hubo un aumento importante en la productividad del trabajo del sector manufacturero durante la década, el costo laboral unitario promedio medido en dólares constantes no cayó porque los precios de los bienes y servicios no transables y los salarios nominales subieron en la primera mitad de los noventa. Las fluctuaciones del tipo de cambio real multilateral alrededor de la tendencia eran fundamentalmente causadas por movimientos en el tipo de cambio de los países socios comerciales, particularmente Brasil. La apreciación se acentuó como consecuencia de la revalorización del dólar estadounidense y luego de la devaluación brasileña en 1999.

En segundo lugar, a pesar de que el compromiso cambiario gozó de una alta credibilidad por largo tiempo (lo que puede medirse, por ejemplo, por el reducido diferencial de las tasas de interés locales en pesos y dólares), los ahorristas del sector privado mostraron preferencia por los depósitos denominados en dólares, al tiempo que los bancos se cubrían del riesgo cambiario ofreciendo créditos denominados en dólares. Así, desde sus primeros pasos, el régimen de convertibilidad mostró una persistente tendencia hacia una proporción creciente de activos y pasivos denominados en dólares en el sistema bancario local. Esta proporción creció hasta alcanzar más del 60 por ciento en los últimos años del régimen. La dolarización del ahorro y el crédito doméstico jugó un papel muy importante en las percepciones y los comportamientos de los agentes. La dolarización de los activos del sector privado era percibida como un seguro contra el riesgo de devaluación, lo que contribuyó a reducir la volatilidad de los portafolios locales y a extender los plazos de los contratos. También, a través de los mismos efectos, contribuyó a prolongar la supervivencia del régimen de convertibilidad. Si bien se había producido una corrida dramática contra los depósitos locales en la crisis que siguió a la devaluación mejicana, las cosas resultaron diferentes en el período que siguió a la crisis asiática, rusa y brasileña: los depósitos totales del sistema bancario se mantuvieron fuertes durante 1997-99 y sólo comenzaron a caer hacia fines de 2000. Por otro lado, con la dolarización financiera, el riesgo cambiario no sólo recaía sobre los inversores extranjeros, los bancos y las grandes firmas endeudadas en el exterior sino también sobre numerosos deudores bancarios locales que tenían obligaciones en dólares e ingresos en pesos.

El tipo de cambio apreciado y la dolarización parcial del sistema bancario local no eran ingredientes necesarios de un régimen de caja de conversión. Estos surgieron de circunstancias locales específicas, pero constituyeron características básicas del régimen de convertibilidad e influenciaron de manera significativa su funcionamiento y su dramático derrumbe. En particular, la prolongada apreciación real del peso tuvo un fuerte impacto negativo sobre los sectores productores de bienes transables y el mercado de trabajo, como analizamos abajo.

## **Un sistema monetario extremadamente rígido**

El régimen de convertibilidad descrito arriba de manera sucinta constituía una configuración extremadamente rígida. La rigidez no sólo provenía de las reglas legales sino también del efectivo comportamiento

de los mercados. Por ejemplo, la flexibilidad del tipo de cambio vis-à-vis los shocks externos negativos, hubiera requerido una flexibilidad significativa de los precios de los bienes y servicios no transables. La realidad es que ni la recesión de 1995 ni la depresión post-1998 produjeron una deflación nominal significativa a pesar de la importante flexibilidad observada de los salarios de los trabajadores menos calificados.

La configuración de la convertibilidad determinó dos características de la evolución macroeconómica. En primer lugar, existía una brecha externa creciente. La combinación de apertura comercial con tipo de cambio apreciado resultó en un déficit comercial crónico. El balance comercial arrojaba resultados equilibrados o superavitarios sólo bajo las condiciones de una profunda recesión. El déficit comercial en conjunto con el cada vez mayor déficit estructural en la cuenta servicios de factores, generaron un creciente déficit de cuenta corriente. Para sostener cualquier tasa positiva de crecimiento la economía necesitaba un flujo significativo y creciente de capitales externos.

Hasta un cierto punto, el régimen de caja de conversión jugaba su papel de estabilizador automático de las cuentas externas, en la medida que la recesión tendía a reducir el déficit comercial. Sin embargo, durante la convertibilidad, aún las recesiones más profundas dejaban la cuenta corriente con un déficit sustancial, además de causar un alto desempleo. Estas características pesaban negativamente en las percepciones de los inversores internacionales y tendían a debilitar su lado positivo. De modo que la caja de conversión en su versión argentina se encontraba lejos de disipar el riesgo de *default*.

En segundo lugar, la volatilidad de las condiciones financieras internacionales era transmitida mecánicamente al nivel de actividad y a los niveles de empleo. La correlación entre la evolución de la economía nacional y el comportamiento del mercado internacional de capitales es una característica común de las economías emergentes, pero en el caso argentino la correlación se acentuaba porque el régimen macroeconómico no contaba con ninguna flexibilidad monetaria o nominal para compensar los impulsos externos en ambas direcciones.

### ***El ejemplo de un patrón más general de crisis***

La experiencia macroeconómica argentina de los noventa constituye un ejemplo de un patrón más general de crisis externas. Muchas de las crisis que tuvieron lugar desde los años setenta siguieron una dinámica macroeconómica de ciclo, con una fase inicial expansiva seguida de un

período de recesión y crisis. En general, este comportamiento es generado por el ingreso de un flujo significativo de capitales a un sistema financiero doméstico relativamente pequeño y mal regulado, en un régimen de tipo de cambio fijo (o semi-fijo).<sup>6</sup> Los rasgos estilizados del ciclo pueden ser descritos como sigue. El ciclo comienza con una fase expansiva impulsada por el ingreso de capitales típicamente atraídos por altos diferenciales de rendimiento entre activos domésticos y externos en contextos de tipos de cambio fijo creíbles. Le sigue una expansión del crédito doméstico y de la demanda agregada. La apreciación del tipo de cambio real emerge como consecuencia de la inflación generada por las presiones de demanda, o de aumentos residuales de precios (en los casos de los programas de estabilización basados en anclaje cambiario), o de ambas. La cuenta corriente se deteriora como resultado del creciente flujo de importaciones netas que responde tanto a la apreciación del tipo de cambio como a la expansión de la demanda. Las necesidades de financiamiento externo crecen y se acumula deuda. Como consecuencia, la vulnerabilidad externa de la economía aumenta progresivamente. En tanto crece el riesgo percibido, los ingresos de capitales tienden a desacelerarse y las tasas de interés aumentan empujadas por el aumento de las primas de riesgo país y de devaluación. La acumulación de reservas se detiene y comienza la contracción económica. Las mayores tasas de interés y la salida de capitales dan lugar a un escenario financiero de iliquidez «à la Minsky» (1975). Además, el aumento de la tasa de interés real – una consecuencia endógena de la creciente fragilidad externa – refuerza la contracción de la actividad económica creando fuentes adicionales de *stress* financiero. Finalmente, se produce el colapso del régimen cambiario en conjunto con una crisis financiera.

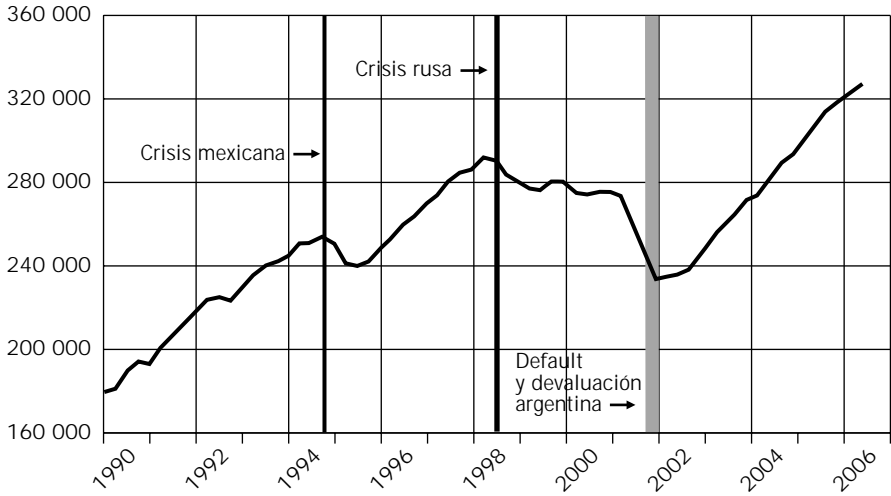
La trayectoria de la economía argentina bajo la convertibilidad y su crisis de 2001-2002 constituyen un claro ejemplo de este tipo de dinámica cíclica.<sup>7</sup> Los principales rasgos estilizados de este patrón de ciclo se observaron dos veces a lo largo de la década. El primer ciclo tuvo lugar entre 1990 y 1995 (año en que la economía fue frenada por el contagio de la crisis de México), mientras que el segundo ocurrió entre 1996 y

---

<sup>6</sup> Un modelo formal inspirado en las experiencias argentina y chilena a fines de los setenta y principios de los ochenta puede ser encontrado en Frenkel (1983). Versiones en inglés son presentadas en Taylor (1991 y 2004) y Williamson (1983). Las crisis asiática y latinoamericana de los noventa son discutidas y analizadas en estos términos en Taylor (1998) y Frenkel (2003a).

<sup>7</sup> Para un tratamiento extensivo de la dinámica macroeconómica y de la crisis ver Damill y Frenkel (2003).

**Gráfico 2 – PIB desestacionalizado**  
(Serie trimestral en millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción

2001 (ver Gráfico 2). El primero de estos ciclos no desembocó en crisis cambiaria, aunque sí en recesión y crisis financiera en 1995.

## El contexto financiero internacional

Los diversos cambios positivos ocurridos en el contexto financiero internacional a principio de los noventa tuvieron un fuerte impacto en el plano interno. Las tasas de interés internacionales cayeron abruptamente a partir de 1989, al tiempo que se recuperaba el acceso al financiamiento externo. En 1991, el ingreso de capitales comenzó a adquirir importancia. Además de los factores de expulsión, que explicaron buena parte de la afluencia de capitales hacia los mercados emergentes a principios de los noventa (especialmente la caída en las tasas de interés en el mundo desarrollado), también fueron importantes los factores domésticos «de atracción». En el caso argentino cabe destacar especialmente el proceso de privatizaciones iniciado en 1990, la liberalización financiera y el lanzamiento del programa de estabilización. Así, en los primeros años de la década, los ingresos netos de fondos superaron al déficit de cuenta corriente, permitiendo una rápida y sustancial acumulación de reservas internacionales, cuyo acervo inicial era muy pequeño. La acumulación de reservas alimentó el incremento de la cantidad de dinero y de crédito, y esto, combinado con la caída de las tasas de interés externas e internas

derivó en una rápida expansión de la demanda agregada y el PIB. A su vez, el incremento del PIB afectó el balance de pagos al estimular las importaciones, contribuyendo negativamente al déficit de cuenta corriente. La apertura comercial y la apreciación cambiaria actuaron en el mismo sentido.

El crecimiento liderado por los ingresos de capitales continuó hasta 1994. En ese año se produjo un aumento de las tasas de interés internacionales (producto de la decisión de la Reserva Federal de elevar sus tasas de descuento a partir de febrero). Esto comenzó a gravitar negativamente sobre la entrada de capitales y, debido al déficit cada vez mayor de la cuenta corriente, las reservas de divisas dejaron de crecer.

### La reducción de la inflación

Cabe resaltar que, en esta primera etapa, el programa de estabilización mostró una gran eficacia anti-inflacionaria. La desaceleración de los precios posterior a su lanzamiento fue inmediata. En el caso de los bienes transables, de los cuales da cuenta de manera aproximada el índice de precios mayoristas, la fijación del tipo de cambio tuvo un impacto notable. La inflación mayorista disminuyó inmediatamente a cifras del orden del 1 por ciento mensual, y siguió en declinación. Este índice registró una variación acumulada de 12.5 por ciento desde el inicio del plan hasta diciembre de 1994, lo que equivale a poco más de 3 por ciento en términos anualizados, en línea con la inflación internacional del mismo período, medida, por ejemplo, por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

El índice de precios al consumidor argentino (IPC), en cambio, subió 58.8 por ciento entre 1991 y 1994. Aunque también en este caso la caída del ritmo inflacionario fue abrupta, la inflación residual que se acumuló en los primeros tres años del programa fue sustancial. Esto se explica por el mayor peso que tienen los bienes y servicios no transables en el cálculo del IPC, y expresa, en consecuencia, el cambio de precios relativos ocurrido en el período. Sin embargo, la divergencia entre estos dos índices de precios desapareció hacia fines de 1994. Desde ese momento y hasta la crisis final del régimen macroeconómico, en diciembre de 2001, las tasas mensuales de inflación tendieron a ubicarse siempre muy próximas a cero, y con predominio de leves variaciones negativas.

El Gráfico 1 y el Tabla 1 presentan información relativa a la evolución del tipo de cambio real. Es importante destacar que esta variable, que

había alcanzado niveles extraordinariamente altos durante los episodios de corrida cambiaria que detonaron en las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, declinó verticalmente a lo largo de este último año, es decir, antes del lanzamiento del plan de convertibilidad.

Como se observa en el Tabla 1, ya en el lapso inmediatamente anterior al lanzamiento del programa de estabilización la paridad real representaba casi el 58 por ciento de su nivel promedio del período 1986-1988 (esto es, sin considerar los picos de 1989-1990). Desde entonces siguió una larga fase en la que las variaciones en la paridad real fueron relativamente pequeñas, hasta la quiebra del régimen monetario en diciembre de 2001.

**Tabla 1 – Argentina: Tipo de cambio real multilateral en diferentes períodos**  
(Segundo semestre de 1986 = 1)

Período	Tipo de cambio real
1986-1988	1,24
1986-1990	1,39
1990:4-1991:1 <sup>a</sup>	0,72
1991:2-1994:4 <sup>a</sup>	0,58
1995-2001	0,56
2002	1,18
2003-2005	1,13

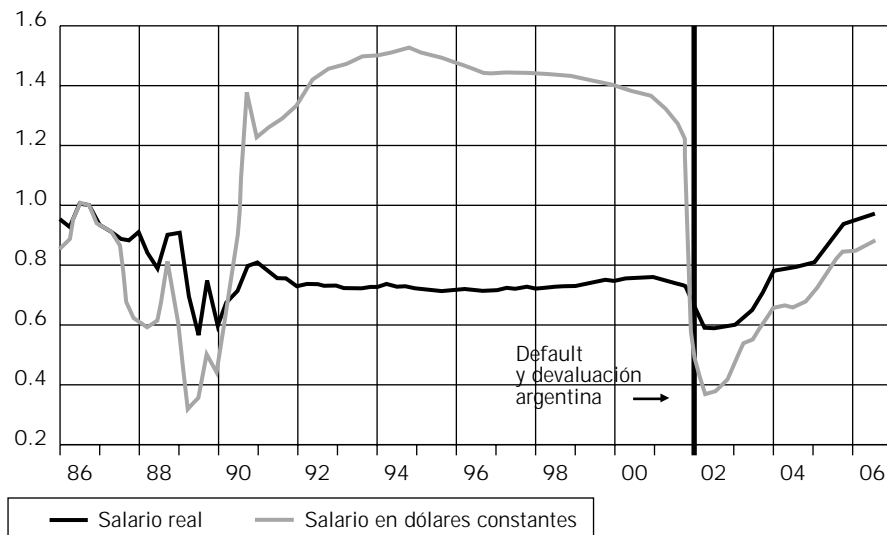
<sup>a</sup> Trimestres

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción y al Banco Central

El Gráfico 3 presenta los datos relativos a los salarios medidos en dólares y a los salarios reales medios del sector manufacturero. Nuevamente se destaca el drástico cambio de los salarios medidos en dólares al inicio del período. En este caso, como en el caso del tipo de cambio real, las variaciones posteriores pueden considerarse de segundo orden.

Los salarios reales en las manufacturas, en cambio, tuvieron un comportamiento muy diferente que también reflejó el proceso de apreciación cambiaria. Puesto que los precios de los bienes y servicios no transables subieron considerablemente medidos en dólares y puesto que además estos bienes y servicios tenían un peso elevado en el IPC, los salarios deflactados por este índice muestran una declinación inicial moderada y un nivel relativamente estable a lo largo de la década.

**Gráfico 3 – Salario promedio real en las manufacturas (deflactado por el IPC) y salario promedio en dólares constantes estadounidenses (Segundo semestre 1986=1)**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y al Banco Central

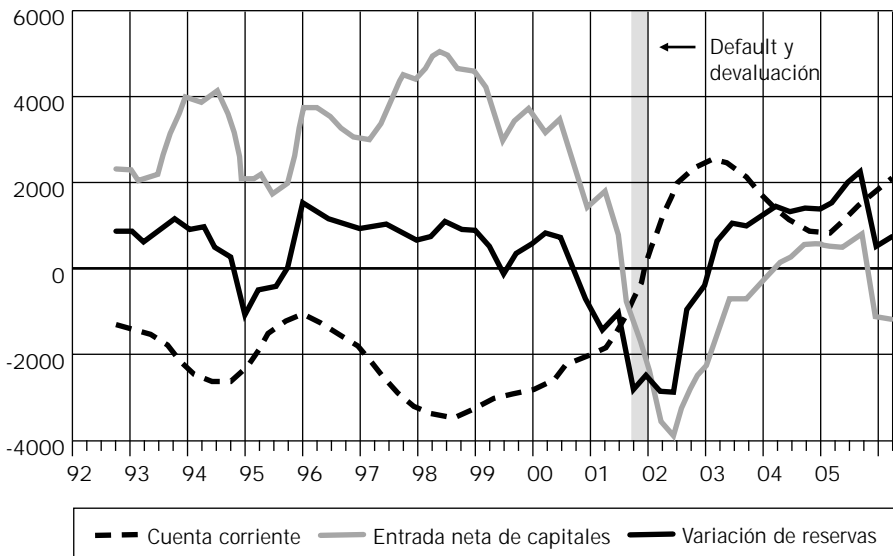
Como mencionamos arriba en la descripción estilizada del ciclo, la vulnerabilidad de la economía a los *shocks* externos desfavorables se incrementó a lo largo de la fase expansiva que va desde 1990 hasta 1994. El déficit de cuenta corriente tendió a aumentar – como muestra el Gráfico 4 –, al tiempo que crecía el endeudamiento externo, acentuándose así la dependencia de los ingresos de fondos. En otras palabras, el esquema macroeconómico se tornó más vulnerable a cambios que pudieran afectar más o menos abruptamente la disponibilidad de financiamiento externo. Esta fuente de vulnerabilidad se hizo más notoria en el caso argentino, debido a que el régimen involucraba una completa liberalización de los flujos de capitales.

### Lidiando con el contagio financiero

El alza de las tasas de interés internacionales en 1994, ya mencionada, así como sus consecuencias sobre la afluencia de capitales y la mecánica propia del régimen de convertibilidad, podrían haber conducido por sí solas a una fase contractiva. Pero a fines de ese año México sufrió una

**Gráfico 4 – Balance de Pagos**

(Promedio móvil de cuatro trimestres en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción

corrida contra el peso que concluyó en una fuerte depreciación. El contagio afectó inmediatamente a Argentina. En lugar de que el país experimentara un ajuste endógeno según el mecanismo típico de un régimen de caja de conversión, el *shock* externo llevó a una rápida y masiva salida de fondos a comienzos de 1995, con un incremento paralelo, muy acentuado, de las tasas de interés internas. El stock de reservas se redujo abruptamente y con ello se contrajo la liquidez. La demanda agregada mostró un comportamiento similar. En esta fase, la tasa de desempleo (que en realidad ya había iniciado una tendencia ascendente dos años antes, cuando todavía la economía se expandía a un ritmo muy intenso) experimentó un sustancial aumento, ubicándose siempre, desde entonces, en niveles históricamente muy elevados (ver Gráficos 5 y 6).

Con todo, la recesión de mediados de la década fue muy breve. Un potente conjunto de medidas de apoyo financiero externo e interno, estructurado con la coordinación del FMI, permitió cambiar rápidamente el cariz negativo de las expectativas. Además, por distintos mecanismos, y a pesar de las limitaciones establecidas por la regla de la convertibilidad, el gobierno desplegó un intenso activismo monetario

dirigido a sostener a los bancos y detener así la profundización de la crisis financiera.<sup>8</sup>

Gracias a los efectos favorables del apoyo financiero externo fue posible preservar el régimen monetario, y hacia fines de 1995 una nueva expansión estaba iniciándose. El mecanismo monetario por detrás de esta recuperación fue el mismo que el observado en los años tempranos de la década de 1990. Se recuperó gradualmente el acceso a los fondos del exterior; la afluencia de capitales comenzó a superar al déficit de cuenta corriente (que se había reducido como consecuencia de la recesión), y las reservas de divisas repuntaron otra vez, al igual que las cantidades de dinero y crédito. Los elementos de la dinámica cíclica estaban nuevamente en movimiento.

Esta nueva fase expansiva mostraría rasgos estilizados semejantes a los de la primera, pero resultaría más corta.<sup>9</sup> La prima de riesgo subió a mediados de 1997, luego de la devaluación tailandesa, y el crecimiento se desaceleró. La crisis rusa de 1998, que también tuvo un muy fuerte impacto en Brasil, llevó al período de expansión a su final. Desde ese momento los ingresos de fondos privados declinaron y la acumulación de reservas se desaceleró, para tornarse negativa algo más adelante. Como consecuencia, a mediados de 1998 se inició una fase de contracción del PIB, que concluiría con el colapso de 2001-2002, en el que, entre otros numerosos acontecimientos, se experimentó la violenta depreciación del peso ya mencionada y la cesación de pagos de una buena parte de los compromisos financieros externos e internos del gobierno.

---

<sup>8</sup> No obstante, se respetaron las restricciones legales. La expansión de la oferta monetaria en 1995 provino de varias fuentes, incluyendo reducciones en los requisitos de liquidez de los bancos y la utilización de líneas de crédito de las organizaciones multilaterales. La Ley de Convertibilidad también habilitaba al Banco Central a respaldar un máximo del 20% de la base monetaria con bonos del Gobierno argentino denominados en moneda extranjera. Este margen no había sido utilizado antes de la crisis por lo que las autoridades monetarias pudieron emitir dinero haciendo uso de esta posibilidad sin sobrepasar los límites legales. Este margen se amplió en 1995 para que el Banco Central pudiera extender el apoyo a los bancos en situación de iliquidez.

<sup>9</sup> Más allá de las similitudes, el segundo ciclo de los noventa difirió del primero en varios aspectos. Mencionamos uno de ellos. Durante la expansión económica de principios de los noventa, las entradas de capital privado fueron predominantes. Al contrario, la segunda expansión fue impulsada por ingresos de capital dirigidos al Gobierno Nacional, que emitió deuda externa por encima de sus necesidades de financiamiento externo. En este período, la deuda pública comenzó a crecer exponencialmente. Mientras tanto, los ingresos netos de capital dirigidos al sector privado se recobraban lentamente y, desde mediados de 1998 en adelante, dejaron de ingresar montos significativos. Luego, a fines de 2000 se inició una salida abrupta de capitales. Así es que, a lo largo del segundo ciclo, el sector público jugó un papel crucial en el financiamiento de la acumulación de reservas. En cambio el sector privado resultó ser demandante neto de moneda extranjera. Para una explicación detallada, ver Damill (2000).

## La fase final del régimen antes de su colapso

La historia de la fase final del régimen de convertibilidad puede contarse de manera sencilla como sigue. Para comenzar, el giro desfavorable en la situación financiera internacional ocurrido en 1997-1998, tras las crisis del sudeste de Asia y de Rusia, encontró a la Argentina con un déficit de cuenta corriente alto y creciente, una moneda apreciada y una perceptible carencia de instrumentos de política para hacer frente a este conjunto de problemas, dada la rigidez del esquema macroeconómico adoptado. No sorprende que, en esas condiciones, la prima de riesgo país haya subido bruscamente y haya permanecido elevada y que el acceso a fondos del exterior se haya tornado más y más problemático. El subsiguiente aumento de la carga de intereses de la deuda tuvo un impacto negativo sobre todos los deudores, incluyendo al sector público. Desde 1997, además del deterioro en la situación financiera internacional, la Argentina sufrió una serie de *shocks* reales, que incluyeron una fuerte caída en el precio medio de las exportaciones, una contracción de la demanda externa de bienes producidos localmente, y una apreciación real adicional causada por la revalorización del dólar estadounidense y la devaluación brasilera de 1999.

Dada la imposibilidad legal de llevar a cabo una política monetaria contra-cíclica, el gobierno debió recurrir a políticas fiscales y del lado de la oferta para hacer frente a la depresión. Primero, la administración del, en aquel entonces, presidente Carlos Menem y desde diciembre de 1999 la nueva administración comandada por Antonio De la Rúa, trataron de revertir la tendencia contractiva a través de una serie de programas de ajuste fiscal. Se consideraba que la principal causa de la depresión económica no era la apreciación del tipo de cambio y la vulnerabilidad financiera y externa, sino un mal manejo de la política fiscal.<sup>10</sup> La disciplina fiscal traería mayor confianza, de manera que la prima de riesgo caería llevando a una declinación de las tasas de interés. Por lo tanto, la demanda interna se recuperaría sacando a la economía de la recesión. Menores tasas de interés y un mayor nivel del PIB contribuirían, a su vez, a equilibrar las cuentas públicas, cerrando así un círculo virtuoso.

Sin embargo, con la economía atrapada en una trampa de deuda externa, el «*shock* de confianza» que se esperaba revirtiera la tendencia,

---

<sup>10</sup> La visión de que los desbalances macroeconómicos que llevaron a la crisis estuvieron originados en un mal manejo de la política fiscal -visión que era funcional a los que defendían el régimen monetario de los noventa- adquirió una gran aceptación. Analizamos y cuestionamos esta visión en profundidad en numerosos trabajos previos. Ver por ejemplo Damill y Frenkel (2003), y Damill, Frenkel y Rapetti (2005).

nunca se materializó. Más aún, las rondas de política fiscal contractiva solo consiguieron reforzar la dinámica deflacionaria y las expectativas pesimistas. Como la mejora en el balance primario de las cuentas del sector público no fue suficiente para compensar la creciente carga de intereses, el déficit público tendió a aumentar y las obligaciones del sector público siguieron creciendo muy rápido.

Más allá de algunas iniciativas en el frente financiero<sup>11</sup>, los procesos conflictivos persistieron (esto es, el retiro de depósitos de los bancos y la contracción de las reservas internacionales). Finalmente, en diciembre de 2001 el gobierno estableció fuertes restricciones sobre los movimientos de capital y sobre el retiro de fondos de los bancos (el denominado «corralito»). El propósito de estas medidas era evitar tanto una quiebra masiva del sistema financiero como la violación de la regla monetaria establecida por la caja de conversión. Sin embargo, los principales objetivos fueron limitar la demanda de divisas, preservar el stock de reservas y evitar la devaluación (esto es, el abandono formal del régimen de convertibilidad). Este fue también el último y drástico intento para evitar el *default* de la deuda. No obstante, las medidas constituyeron, en los hechos, el fin del régimen.

Las medidas tomadas en diciembre de 2001 contribuyeron a acentuar las ya fuertes tensiones políticas y sociales. Luego de algunos días de conmoción social y política, se produjo la renuncia del gobierno, que fue sucedido por una serie de efímeros presidentes. Uno de ellos anunció ante el Congreso la decisión de cesar el servicio de una parte de la deuda pública y renunció pocos días más tarde. Durante los primeros días de 2002, con un nuevo presidente, la Argentina abandonó formalmente el régimen de convertibilidad y la paridad de un peso por dólar.

## 2. El mercado de trabajo en los noventa

Los rasgos de la evolución macroeconómica argentina bajo el régimen de convertibilidad descritos arriba, han tenido su correlato en la evolución del mercado laboral. Los logros iniciales del programa de estabilización y reformas tuvieron efectos positivos en materia de mayores niveles de actividad y menores tasas de inflación. Por un lado, la mayor actividad económica implicó más demanda de trabajo. Por otro lado, la caída de la

---

<sup>11</sup> Desde que asumió, el nuevo gobierno logró tres acuerdos financieros con el FMI y también lanzó dos importantes canjes voluntarios de deuda en la segunda mitad de 2001.

inflación redujo el impacto negativo del «impuesto inflacionario», que recae más fuertemente sobre aquellas personas con salarios más bajos.

Estas consecuencias son características de programas de este tipo, al menos en su fase inicial. Sin embargo, estos programas tienen otros efectos que suelen ser negativos. Las privatizaciones son frecuentemente seguidas o precedidas por procesos de racionalización que significan importantes reducciones de personal. Incidencia análoga tienen los ajustes de gasto de las administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales, que habitualmente implican reducción de empleo y salarios. Tales efectos negativos sobre el empleo y los salarios se producen «por una vez».

Los efectos conjuntos de la apertura comercial y la apreciación cambiaria merecen, entre tanto, especial consideración, pues acarrear consecuencias adversas persistentes sobre el empleo en la producción de bienes transables, particularmente en la industria manufacturera.

En la Argentina bajo la convertibilidad puede observarse un claro ciclo en el empleo. Como vemos en detalle en la sección siguiente, la tasa de empleo agregado tendió a crecer entre el lanzamiento del programa de convertibilidad y el año 1993, para descender continuamente desde entonces y ubicarse a fines de 1996, bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. La contracción afectó principalmente los empleos de más de treinta y cinco horas semanales, de hombres y jefes de hogar, y se concentró en los puestos de trabajo de la industria manufacturera. Si bien las privatizaciones y el ajuste fiscal de las provincias tuvieron efectos negativos sobre el empleo, el impacto desfavorable más importante provino de la reestructuración y concentración de las actividades productoras de bienes comerciables inducidas por la apertura comercial y la apreciación cambiaria.<sup>12</sup> El impacto negativo sobre el empleo, a su vez, produjo altas tasas de desempleo. El alto desempleo, tanto por su propia naturaleza como por la presión a la baja que ejerce sobre los salarios produjo una tendencia persistente hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

## Empleo, subempleo y desempleo en la Argentina en los noventa

En esta sección presentamos evidencia empírica sobre la evolución de las condiciones en el mercado de trabajo en la Argentina bajo las

---

<sup>12</sup> Los importantes efectos de la apertura con apreciación cambiaria sobre el mercado de trabajo en Argentina en los noventa son examinados, por ejemplo, en Damill, Frenkel y Maurizio (2002), y Damill y Frenkel (2006).

circunstancias descritas. Comenzamos por el análisis de la evolución del empleo agregado, del subempleo y del desempleo en la década en cuestión.

Las series analizadas abajo se refieren a la población urbana y resultan de la Encuesta Permanente de Hogares, realizada dos veces al año – en mayo y octubre – por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).<sup>13</sup> A menos que se indique lo contrario, las series están definidas como porcentaje de la población urbana total. Estas son:

PART = tasa de participación;

EMPL = tasa de empleo;

FTEEMPL = tasa de empleo a tiempo completo;<sup>14</sup>

SUB = tasa de subocupación involuntaria (o de subempleo);

U = tasa de desempleo.

El Gráfico 5 muestra la evolución de estas variables desde comienzos de los años ochenta. En primer lugar, se observa que la tasa de empleo a tiempo completo sigue una tendencia marcadamente declinante, cayendo desde 35-36 por ciento en los primeros años de los ochenta, hasta 32 por ciento en el primer semestre de 1990 y a 27.6 por ciento en la segunda mitad de 2001.<sup>15</sup>

Además de esa tendencia negativa, FTEEMPL también presenta una clara correlación con el ciclo macroeconómico. Tal como sucede con el PIB, esta variable describe dos nítidos ciclos en los años noventa. Se incrementa a partir de 1990, luego presenta una pronunciada caída que alcanza un mínimo en 1996, para ascender nuevamente con la segunda expansión de la década y posteriormente contraerse una vez más desde 1998.

Sin embargo, es importante destacar que el máximo alcanzado por FTEEMPL en el período expansivo de los tempranos años noventa se registró en la segunda mitad de 1992, bien antes del punto de inflexión del

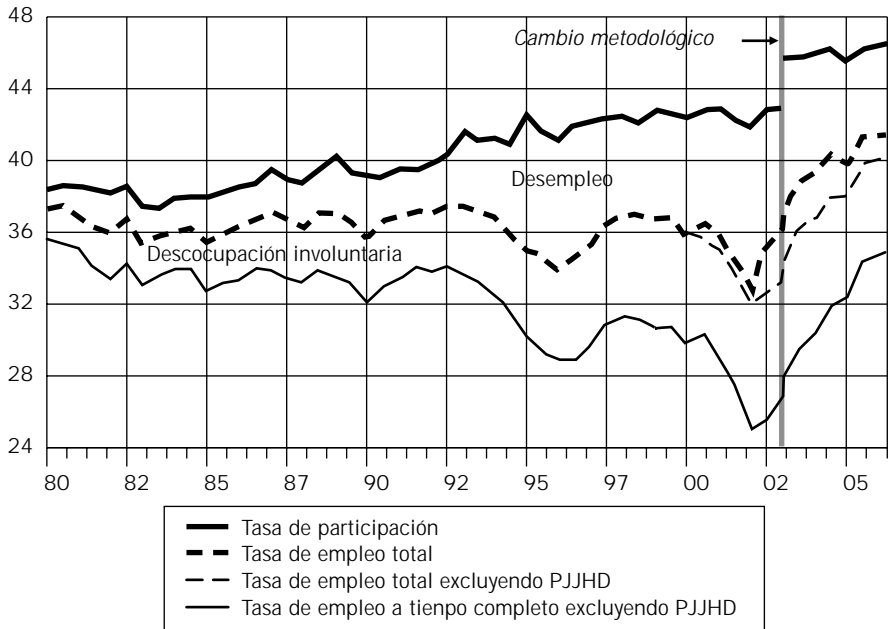
---

<sup>13</sup> La metodología y la frecuencia de la EPH han sido modificadas recientemente, como describimos abajo.

<sup>14</sup> En la encuesta se considera que un individuo es un ocupado de tiempo completo si trabaja al menos 35 horas semanales. Se incluye también en este grupo a todo aquel que, habiendo trabajado menos de 35 horas, no quiere trabajar más (es decir, esta variable comprende al «subempleo voluntario»).

<sup>15</sup> Tal como se hace en el Gráfico 5, en esta sección adoptamos una periodización semestral. Así, atribuimos al primer semestre la observación de la encuesta de hogares correspondiente a mayo de cada año, y al segundo semestre la observación de octubre, de manera que la notación 2000:1, por ejemplo, refiere al primer semestre de 2000. Por otro lado, en la mayor parte de los casos, en esta sección, el signo por ciento indica que se trata de «puntos porcentuales de la población». Sin embargo, de aquí en adelante, cuando pueda presentarse ambigüedad, se utilizará la notación «p.p.» (puntos porcentuales de la población) para hacer referencia a medidas de esa naturaleza.

**Gráfico 5 – Indicadores del mercado de trabajo: tasa de participación, tasa de empleo, tasa de empleo excluyendo PJJHD tasa de empleo a tiempo completo excluyendo PJJHD (como % de la población urbana total)**



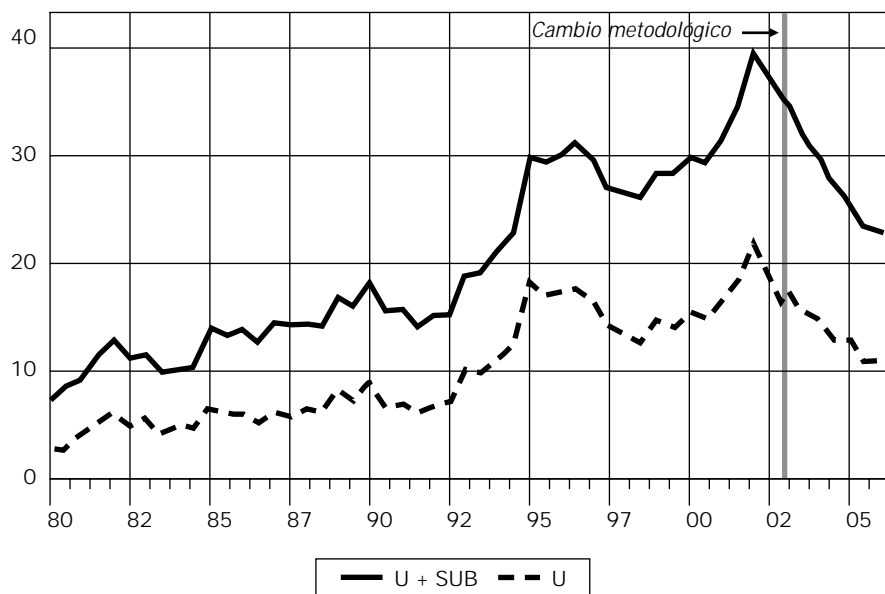
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

PIB observado al cierre de 1994, luego de la crisis de México. Es así que en 1993 y 1994, cuando la economía estaba todavía expandiéndose a un ritmo notable, el cociente entre los empleos de tiempo completo y la población total estaba ya declinando.

Entre el máximo de 34.14 por ciento y el mínimo observado en la segunda mitad de 1996, FTEEMPL cayó alrededor de 5.2 puntos porcentuales (p.p.). Se recuperó en alrededor de 2.4 p.p. luego, alcanzando un nuevo valor máximo en el primer semestre de 1998. Nótese, sin embargo, que ese valor es marcadamente inferior al máximo alcanzado en la expansión precedente.

La declinación subsiguiente acompañó la tendencia recesiva, tanto en el periodo de contracción moderada, hasta mediados de 2001, como en la fuerte caída de la actividad que se verificó en el segundo semestre de 2001. En ese momento, hacia el final de la convertibilidad, FTEEMPL se encontraba 6 p.p. por debajo del nivel del primer semestre de 1991.

**Gráfico 6 – Desempleo (U) y subocupación involuntaria (SUB)**  
(% de la población urbana activa)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

El cociente entre el empleo total y la población (EMPL) también presentó una tendencia declinante a comienzos de los años noventa, pero esta fue considerablemente menos pronunciada que en el caso de FTEMPL, lo que indica que la tasa de subocupación (o de subempleo involuntario), SUB, tendió a incrementarse en ese mismo lapso. El aumento de SUB se acentuó en 1999-2000.

Además, la evolución de SUB fue contra-cíclica: tendía a subir cuando FTEMPL caía y a incrementarse cuando ésta declinaba. Como consecuencia de este comportamiento del subempleo, EMPL tiene una vinculación más débil con el ciclo económico que FTEMPL.

Finalmente, la tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo (PART) presenta una tendencia marcadamente positiva que no se correlaciona con el ciclo macroeconómico. Partiendo de alrededor de 38 por ciento en 1980, pasó a 39 por ciento en 1990 y saltó nuevamente alcanzando el 42.8 por ciento en la primera mitad de 2001. A lo largo de todo el período de la convertibilidad, la tendencia de PART correspon-

dió a un incremento de aproximadamente un punto porcentual de la población urbana cada tres años. La principal razón por detrás de ese comportamiento ha sido el sostenido aumento de la participación femenina en la fuerza laboral. El nivel de la misma en la Argentina es todavía bajo en comparación con estándares internacionales.

Como resultado de la tendencia positiva de PART y del relativo estancamiento de la tasa de empleo, la tasa de desempleo (U) se incrementó abruptamente en los años noventa, con un marcado salto en el período 1992-1995 (ver Gráfico 6).

El impacto de la crisis de 2001-2002 produjo un nuevo salto desfavorable de estos indicadores. La tasa de desempleo abierto urbano trepó hasta un máximo de 21.5 por ciento en mayo de 2002, para comenzar a descender desde entonces. El subempleo, entre tanto, alcanzó un pico de 19.9 por ciento de la PEA en octubre de 2002, declinando también posteriormente, cuando la recuperación económica comenzó a tomar fuerza.

### 3. El régimen macroeconómico post-convertibilidad y su evolución

El régimen de convertibilidad fue abandonado en medio de una situación caótica. La masiva huida hacia activos externos que precipitó el colapso del régimen continuó luego de la devaluación del peso y el *default*. El gobierno decidió reemplazar el régimen de caja de conversión por un régimen de tipo de cambio dual, manteniendo los controles de cambio y el «corralito». El mercado cambiario fue dividido en dos segmentos: un mercado oficial para ciertas operaciones comerciales y financieras con una paridad fija en un nivel 40 por ciento mayor que antes (1,4 pesos por dólar), y un mercado de flotación para el resto de las operaciones cambiarias. Poco tiempo después, el FMI hizo saber a la administración que no se llevaría a cabo ninguna negociación con el país en tanto se mantuvieran el régimen de tipo de cambio dual y los controles. Entonces, el gobierno decidió unificar el mercado cambiario y dejar que el peso flotara. Una vez que se dejó que la moneda flotara, la paridad se disparó y al cabo de pocos meses alcanzó niveles cercanos a 4 pesos por dólar, en un marco de expectativas de subas mucho mayores.

El *overshooting* derivó en un aumento de los precios locales. Aunque el *pass-through* fue bajo en comparación con otras experiencias de devaluación, cuatro meses después de la devaluación el IPC había acumulado

un aumento de 21 por ciento.<sup>16</sup> Esto provocó una caída en los salarios reales de casi 18 por ciento y su consecuente impulso recesivo sobre la demanda agregada.

Al contrario de lo que se esperaba, el efecto patrimonial contractivo de la devaluación fue pequeño, en gran parte debido a la intervención oficial en los contratos financieros. Cuando se unificó el mercado cambiario y se dejó flotar el tipo de cambio, el gobierno decidió convertir a pesos la mayoría de las deudas contraídas en dólares (créditos bancarios, alquileres, etc.) a una paridad uno-a-uno, neutralizando así la mayor parte de los efectos del cambio de precios relativos sobre los balances de los deudores. A diferencia de las deudas, los depósitos bancarios originalmente en dólares fueron pesificados a 1,40 pesos por dólar (e indexados a la evolución de la inflación minorista).<sup>17</sup> Junto con la pesificación, las autoridades decidieron unilateralmente extender los plazos de maduración de todos los depósitos, incluidos aquellos originalmente en pesos. A cambio de esto, los ahorristas recibieron certificados por los depósitos reprogramados. Esta intervención fue más adelante conocida como el «corralón».

La dramática caída del producto y del empleo continuó en el período inmediatamente posterior al fin de la convertibilidad. Sin embargo, esta tendencia no persistió por mucho tiempo. Tan sólo un trimestre después de la devaluación y el *default*, la contracción se detuvo y se inició la recuperación. En aquel momento, la mayoría de los analistas – incluyendo el *staff* del FMI – esperaban el desencadenamiento de un proceso hiperinflacionario – impulsado por el *overshooting* del tipo de cambio – y la continuación de la tendencia contractiva.

Desde el segundo trimestre de 2002 hasta mediados de 2006, el PIB ha crecido a una tasa anual promedio de 8.3 por ciento. Hacia mediados de 2005 ya había sobrepasado el máximo histórico alcanzado en 1998 (Gráfico 2).

---

<sup>16</sup> Varios factores contribuyeron a explicar el menor *pas-through*, incluyendo el congelamiento de las tarifas públicas (muchas de ellas estaban dolarizadas y algunas se indexaban a la inflación estadounidense, como lo establecían los contratos firmados en los noventa; así, el gobierno tuvo que intervenir para evitar que la devaluación del peso tuviera un impacto pleno sobre estos precios). Otro amortiguador importante fue el significativo exceso de oferta en los mercados de trabajo y de bienes. Por un lado, la elevadísima tasa de desempleo debilitó cualquier resistencia inicial de los salarios al impacto de la devaluación y, por otro lado, los productores de bienes y servicios no transables que destinan su producción al mercado se veían imposibilitados de trasladar a precios los aumentos en los costos de los bienes intermedios causados por la devaluación.

<sup>17</sup> Más adelante, el gobierno emitió nueva deuda para compensar a los bancos por el efecto patrimonial de la pesificación asimétrica.

## Los factores domésticos, los detonantes de la recuperación económica

En algunos círculos se ha asumido que la recuperación económica fue mayormente el resultado de un cambio favorable en el contexto externo, pero esta interpretación no es avalada por los hechos. Indudablemente, el aumento de los precios de exportación y la disminución de las tasas de interés internacionales, por ejemplo, han sido factores positivos que contribuyeron – sólo después – a consolidar la muy rápida expansión económica, pero no pueden explicar la súbita interrupción de la contracción económica y el inicio de la recuperación a principios de 2002.

Por un lado, el *default* de la deuda pública había aislado a la Argentina de los mercados internacionales de capital. Así, dada esta segmentación «de facto», la caída en las tasas de interés internacionales no pueden haber tenido ningún impacto favorable significativo.<sup>18</sup> Vale la pena recordar que la recuperación se inició cuando los ingresos netos de fondos aún eran negativos.

Por otro lado, ni la evolución de los precios de exportación ni los términos de intercambio pueden explicar la reversión en la tendencia del PIB en 2002. Como muestra la Tabla 2, el precio promedio de las exportaciones seguía cayendo ese año, y además se ubicaba en un nivel considerablemente menor que, por ejemplo, el promedio de 1997-1998. Más aún, las exportaciones a precios constantes de 1993 representaban sólo alrededor de 13 por ciento del PIB hacia fines de 2001. Así es que, en cualquier caso, el impacto de los cambios en los precios de las exportaciones sobre la demanda agregada ha sido pequeño.

Es cierto que el precio promedio de las importaciones estaba cayendo en 2001-2002, pero con la imponente recesión de 1998-2001 las importaciones se habían desplomado a niveles de entre 9 y 10 por ciento del PIB a fines de 2001. Entonces nuevamente, el impacto doméstico de estos cambios de precios ha sido considerablemente pequeño. Además, la tabla también muestra que en realidad los términos de intercambio caían en 2002. Estos se recuperaron en 2003-2004 pero sin alcanzar el nivel de 2000.

---

<sup>18</sup> Tiempo después, la mejora de la situación en el contexto internacional contribuiría a la aceptación y al éxito de la propuesta de reestructuración de deuda argentina, pero esto sólo sucedería luego, en 2004-2005.

**Tabla 2 – Precio promedio de las exportaciones y de las importaciones, y términos de intercambio (Índices base 2000=100)**

Año	Precio de las exportaciones	Precio de las importaciones	Términos de intercambio
1996	114,9	110,3	104,2
1997	112,0	109,7	102,1
1998	102,0	104,3	97,8
1999	92,2	99,2	92,9
2000	100,0	100,0	100,0
2001	97,9	98,2	99,7
2002	86,1	95,7	89,9
2003	93,6	96,9	96,6
2004	102,6	104,3	98,4
2005(*)	104,2	108,6	95,9

Fuente: CEPAL

(\*) Elaboración propia en base a INDEC

Por lo tanto, cuando se desató la recuperación económica los cambios recién mencionados eran o bien de signo negativo o insignificantes para explicar el rebote del PIB.

Así es que resulta sencillo concluir que los factores domésticos se llevan la mayor parte en la explicación del punto de inflexión de 2002. La recuperación fue de hecho alentada por el cambio de precios relativos causado por la devaluación y también por un conjunto adecuado de políticas que, a pesar de fallas y ambigüedades, tuvo éxito en estabilizar el mercado cambiario y los precios domésticos y en recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos. Como hemos mencionado, las condiciones externas favorables, como los altos precios internacionales de las *commodities* y las bajas tasas internacionales de interés también contribuyeron a este proceso, pero sólo posteriormente. En las sub-secciones siguientes analizamos los rasgos principales de la evolución macroeconómica de Argentina en el período post-convertibilidad.

### Las principales características de la fase de recuperación

La recuperación económica puede ser dividida en tres períodos. En el primero, que comprende el segundo y tercer trimestre de 2002, la expansión del PIB fue relativamente débil y descansó en el efecto de la depreciación real sobre las variables de comercio internacional. La absor-

ción doméstica (particularmente el consumo privado y la inversión) siguieron contrayéndose, como habían hecho sostenidamente a lo largo de la depresión anterior, aunque a un ritmo menor. De modo que no fue el gasto interno lo que detuvo la declinación del nivel de actividad. En efecto, la caída en curso del empleo y de los salarios reales<sup>19</sup>, las restricciones de liquidez generadas por el «corralito» y el «corralón», y el alto nivel de incertidumbre sobre los valores futuros de las principales variables financieras imponían significativas limitaciones a la recuperación del gasto privado. En esta fase, las exportaciones y especialmente la sustitución de importaciones constituyeron los factores expansivos. Favorecida por el cambio en los precios relativos, la demanda agregada comenzó a ser abastecida en mayor medida por la producción local.

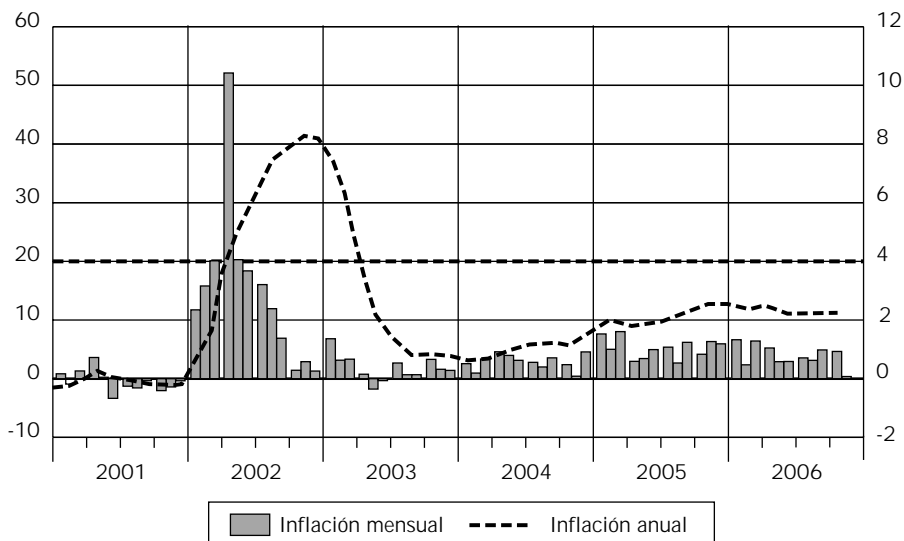
Es destacable que esta fase se haya iniciado con los efectos contractivos de la devaluación de corto plazo aún vigentes, cuando el país todavía estaba envuelto en un panorama de acentuada inestabilidad financiera y de marcada incertidumbre política. Es especialmente notable que la recuperación haya tenido lugar mientras las variables financieras continuaban mostrando tendencias conflictivas. Como mostramos abajo, la depreciación nominal y real, el retiro de depósitos bancarios, la fuga de capitales, la erosión de las reservas internacionales, y el aumento de las tasas de interés domésticas seguían en proceso al inicio del tercer trimestre.

Luego de esta corta fase inicial comenzó un segundo período de recuperación. A lo largo de esta etapa, la fuente de dinamismo económico se desplazó hacia los componentes de la demanda interna. Ciertamente, la normalización del comportamiento de las variables financieras a lo largo del tercer trimestre de 2002 ayudó a crear un panorama más estable que permitió que el sector privado pudiera aprovechar las oportunidades creadas por el cambio de precios relativos. La absorción doméstica creció a una tasa anual de 12.7 por ciento y explicó más de la totalidad del crecimiento del PIB del período comprendido entre el tercer trimestre de 2002 y el segundo trimestre de 2004. Por otro lado, las exportaciones netas comenzaron a operar contractivamente, debido a la rápida recuperación de las importaciones pero también por un comportamiento todavía débil de las exportaciones. El consumo privado mostró un fuerte dinamismo, creciendo a una tasa anual promedio de 9.4 por ciento y explicando un 67.4 por ciento del crecimiento del PIB del período.

---

<sup>19</sup> Aunque a un ritmo mucho menor, los salarios reales y el empleo continuaron cayendo durante este período.

**Gráfico 7 – Tasa de inflación del IPC anual y mensual (eje derecho)**  
(En %)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Hay varios factores detrás de esta evolución del consumo. En primer lugar debe destacarse el lanzamiento de un programa de subsidios de desempleo en el segundo semestre de 2002 (el llamado «Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados»). Este programa suministró ingresos a alrededor de 1,8 millones de beneficiarios (que representaban aproximadamente 11 por ciento de la población activa). En segundo lugar, luego de una importante caída de alrededor de 25 por ciento, desde el cuarto trimestre de 2002 los salarios reales comenzaron a recuperarse como consecuencia tanto de la desaceleración de la inflación como de los aumentos de los salarios nominales. Luego de alcanzar un pico en abril de 2002, la inflación comenzó a moderarse y desde fines de ese año y en los dos años subsiguientes la tasa de inflación mensual tendió a ubicarse por debajo de 1 por ciento (ver Gráfico 7). La mejora de los salarios nominales estuvo asociada a la rápida caída del desempleo y también fue estimulada por una política oficial consistente en aumentos de suma fija al sector privado determinados por decreto durante el período 2002-2004 (Frenkel, 2004a).

La caída de la tasa de desempleo respondió a la significativa recuperación del empleo a tiempo completo favorecida no sólo por la expansión económica sino también por la depreciación real. Como discutimos más abajo, hay evidencia significativa de que un tipo de cambio real

depreciado o competitivo tiende a incrementar la intensidad laboral del producto, dado un determinado nivel de actividad o tasa de crecimiento. Así, la recuperación del empleo estimuló el consumo privado a través de dos efectos: por un lado, incrementando el número de perceptores de salario y, por el otro, contribuyendo a la suba de los salarios reales.

Por último, también debe mencionarse que la devaluación tuvo un efecto riqueza positivo sobre las tenencias de activos externos por parte del sector privado. Estos activos, que en la actualidad sobrepasan los US\$ 120.000 millones para el sector privado no-financiero, se valorizaron considerablemente en relación a algunos bienes y activos internos como inmuebles y tierras.

La inversión mostró un dinamismo sorprendente, creciendo a una tasa anual de 40.9 por ciento a lo largo de esta segunda fase y contribuyendo en un 55 por ciento al crecimiento del PIB. Este comportamiento es en parte un resultado de la normalización gradual del panorama financiero. Sin embargo, debe resaltarse que esta recuperación tuvo lugar en un contexto de marcado racionamiento del crédito, tanto externo como interno. Aparentemente, la inversión ha estado en gran parte financiada por mayores ganancias retenidas por las firmas. También puede haber contribuido el mencionado «efecto riqueza» proveniente de las importantes tenencias de activos externos por parte del sector privado residente. Este efecto constituye el factor principal detrás de la rápida expansión de la construcción residencial y no residencial, dada la ausencia del crédito bancario durante este período. La actividad de la construcción explicó un 56 por ciento del aumento de la inversión a lo largo de esta segunda fase. El otro 44 por ciento fue explicado por la inversión en bienes de capital, especialmente en bienes de capital importados, que creció 310 por ciento entre el tercer trimestre de 2002 y el segundo trimestre de 2004.

Por último, el efecto de las exportaciones netas sobre la recuperación económica resultó contractivo en este segundo período, como mencionamos arriba. Esto se debió fundamentalmente a la recuperación de las importaciones, que se duplicaron en sólo siete trimestres. Detrás de este rápido aumento se encuentran principalmente las importaciones de bienes de capital y de insumos intermedios. Por otro lado, se redujo la tasa de crecimiento de las exportaciones. A pesar de este comportamiento de las exportaciones y las importaciones, el superávit comercial se mantuvo cerca de los altos niveles generados en la crisis.

A partir del tercer trimestre de 2004 en adelante, las exportaciones iniciaron una expansión más rápida, a una tasa anual promedio de 11 por

ciento entre ese momento y el segundo trimestre de 2006, dando lugar a una tercer fase en el proceso de recuperación económica. A lo largo de esta nueva fase, el crecimiento económico mantuvo su dinamismo, pero impulsado no sólo por la expansión de la demanda doméstica sino también por el dinamismo de las exportaciones. La expansión del PIB continuó básicamente explicada por la demanda doméstica pero el efecto de las exportaciones netas, que había sido negativo en la fase previa, resultó casi nulo en el último periodo, a pesar de la rápida tendencia creciente de las importaciones. La estrategia de preservar un tipo de cambio competitivo es sin duda un factor crucial detrás del mejor comportamiento de las exportaciones. El rezago en la reacción de las exportaciones al nuevo conjunto de precios relativos no difiere de otras experiencias internacionales, como Brasil luego de la devaluación de 1999. Parece razonable que las firmas exportadoras hayan necesitado tiempo para poder reorientar su producción y establecer canales de comercialización en el exterior, de manera de aprovechar las ventajas del tipo de cambio real competitivo.

A principios de 2005 el PIB sobrepasó su máximo nivel pre-crisis alcanzado en 1998. Hasta el momento en que escribimos este documento, a fines de 2006, el nivel de actividad continúa expandiéndose a un ritmo extraordinario, entre 8 y 9 por ciento anual. Es importante notar que el proceso actual presenta diferencias significativas con respecto a otros episodios de crecimiento de la historia económica argentina. A diferencia de los recurrentes desequilibrios fiscales y externos del pasado, la configuración macroeconómica actual se destaca por la existencia de superávit externo y fiscal, como mostramos en la siguiente sección.

## El ajuste externo y el ajuste fiscal

El ajuste experimentado por el sector externo argentino en los años recientes tuvo lugar en su mayor parte antes de la devaluación, como muestra el Gráfico 4, en el que también puede verse la mejora en el saldo de la cuenta corriente desde 1998.

En efecto, la violenta contracción económica que caracterizó el fin de la convertibilidad generó un enorme superávit comercial. El balance de mercancías presentaba un déficit de más de US\$ 3.000 millones en 1998. A partir de entonces, se redujo rápidamente y pasó a convertirse en superávit, merced a la reducción del volumen de importaciones. En 2002 el resultado de comercio superaba los US\$ 17.000 millones, y se mantuvo por encima de los US\$ 16.000 millones en 2003 (y por encima de los US\$ 12.000 millones en 2004 y 2005). El superávit comercial revir-

**Tabla 3 – Ajuste Fiscal: Resultados del Sector Público Consolidado (SPC)**  
(en % del PIB)

Concepto	2001	2005	Variación (2005-2001)
<b>Ingresos Totales</b>	<b>18.8</b>	<b>23.8</b>	<b>5.0</b>
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>13.8</b>	<b>19.2</b>	<b>5.3</b>
Impuestos a las exportaciones	0.0	2.3	2.3
Impuesto al cheque (*)	1.1	1.5	0.4
IVA	3.1	3.5	0.4
Ganancias	2.5	3.6	1.1
Otros impuestos (**)	5.3	6.7	1.4
<b>Otros ingresos</b>	<b>5.0</b>	<b>4.5</b>	<b>-0.5</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>22.0</b>	<b>22.0</b>	<b>0.0</b>
Gasto primario	12.1	14.9	2.9
Intereses	3.8	2.4	-1.4
<b>Resultado Primario</b>	<b>0.5</b>	<b>4.2</b>	<b>3.6</b>
<b>Resultado del SPN</b>	<b>-3.2</b>	<b>1.8</b>	<b>5.0</b>
<b>Provincias (***)</b>	<b>-2.4</b>	<b>0.2</b>	<b>2.5</b>
<b>Resultado del SPC</b>	<b>-5.6</b>	<b>1.9</b>	<b>7.6</b>

(\*) Impuestos sobre los débitos y créditos bancarios

(\*\*) Incluye la masa de recursos coparticipados con las provincias, que se incluyen como «Transferencia a provincias» dentro del ítem Gasto primario

(\*\*\*) Incluye a la Ciudad de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción

tió también el signo de la cuenta corriente. En los años recientes, ésta ha arrojado resultados positivos aún teniendo en cuenta los intereses devengados por la deuda en default.<sup>20</sup> De hecho, la política macroeconómica ha venido enfrentando el sostenimiento del tipo de cambio real de manera de preservar los incentivos a la inversión en el sector transable en un contexto de exceso de oferta de divisas.

Como puede verse en la Tabla 3, en paralelo con el proceso de ajuste externo que acabamos de mencionar se ha venido producido un fuerte ajuste de las cuentas públicas.

<sup>20</sup> El balance de comercio y la cuenta corriente tendieron a deteriorarse en la expansión reciente. Sin embargo, el Gráfico 4 muestra una mejora en la cuenta corriente en el período 2005-2006. Esto es en parte el reflejo de procedimientos contables: 2005 fue el año de la reestructuración de la deuda. En los años anteriores, luego de la devaluación, la cuenta corriente había registrado intereses devengados no pagados sobre la deuda en default. Luego de la reestructuración, una parte significativa de estos intereses dejó de ser registrada y fue reemplazada por menores montos de pago de servicios de intereses sobre los nuevos bonos públicos.

Entre 2001 y 2005 el resultado global del Sector Público Consolidado tuvo una mejora equivalente a 7,6 puntos del PIB. Este resultado pasó de un déficit global de 5.6 por ciento del PIB en 2001 a un superávit de 1.9 por ciento en 2005.

¿Qué factores explican este ajuste en el resultado de la caja fiscal? Alrededor de un tercio se origina en una mejora en los balances provinciales. Esta mejora fue producto del aumento de la recaudación tributaria facilitado por la reactivación y la suba de los precios nominales, y de una contención del gasto. Por otra parte, de los casi cinco puntos de ajuste en el presupuesto del Sector Público Nacional, más del 70 por ciento es explicado por la mejora en el resultado primario (+3.6 por ciento del PIB). El resto se debe a la contracción en los pagos de intereses (-1.4 por ciento del PIB), asociada esencialmente al *default* de la deuda pública y a la reestructuración de 2005.

El aumento en el superávit primario nacional es en su mayor medida explicado por una mejora de los ingresos tributarios (+5.3 por ciento del PIB). Es interesante observar que si bien los ingresos por impuestos tradicionales como el IVA y Ganancias se incrementaron significativamente, no lo hicieron de manera considerable medidos como porcentaje del PIB. Entre 2001 y 2005 éstos impuestos aumentaron en conjunto 1.5 por ciento del PIB. Los impuestos sobre las exportaciones constituyen el ítem que más da cuenta del aumento de los ingresos tributarios (+2.3 por ciento del PIB). Las exportaciones de soja y sus productos derivados generaron casi la mitad de los impuestos sobre las exportaciones.

De esta manera el sector público capturó parte del efecto de la devaluación sobre la rentabilidad del sector productor de exportables, y se benefició también de los elevados precios que alcanzaron algunos productos de exportación como la soja y el petróleo. También incidió la contribución del impuesto a las operaciones financieras, instrumentado en 2001 (+0.4 por ciento del PIB).

Los pagos de intereses sobre la deuda pública merecen un párrafo aparte. Como puede verse en la Tabla 3, este flujo pasó de representar casi 4 por ciento del PIB en 2001 a 2.4 por ciento en 2005. Sin embargo, los efectos fiscales de la suspensión parcial de pagos del servicio de la deuda en 2001-2004 y de la reestructuración de 2005 son bastante mayores que lo que surge de esa cuenta. Este cálculo no puede hacerse de manera precisa porque luego de la suspensión de los pagos de la deuda se emitió un monto significativo de nueva deuda. Hemos estimado que el monto de

intereses sobre la deuda pública en 2004, el año anterior a la reestructuración, contabilizados a tipo de cambio de 2004, habría ascendido en ese año a cifras de entre 9 y 11 puntos del PIB. Esto equivale a aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria total del año. Estos pagos habrían resultado ciertamente incompatibles con la recuperación económica y la estabilidad macroeconómica. En efecto, un aspecto central de la vulnerabilidad financiera fiscal devenía de la altísima proporción de deuda en moneda extranjera, con la consiguiente exposición de las cuentas públicas al impacto de las variaciones del tipo de cambio. La sustancial depreciación cambiaria de 2002 habría tenido un impacto demoleador sobre el equilibrio financiero del sector público. Considerando este aspecto, puede decirse que la suspensión de pagos y la posterior reestructuración de la deuda permitieron un «ahorro» fiscal considerable – tanto medido en moneda doméstica o como proporción del PIB.

Sin embargo, el efecto más importante del *default* y de la ruptura del régimen de convertibilidad fue la eficacia de los instrumentos de política macroeconómica, los que tuvieron importancia crucial para sacar a la economía del negro período marcado por la agonía y el colapso final del régimen.

#### 4. La reestructuración de la deuda y la consolidación fiscal

La reestructuración parcial de la deuda pública luego de la crisis representó un paso fundamental para la consolidación de la situación fiscal. Esta implicó una quita significativa en el monto nominal de la deuda pública así como una reducción importante en las tasas de interés y una considerable extensión de los plazos de vencimiento.<sup>21</sup>

El gobierno argentino hizo una primera propuesta a los acreedores en 2003. Las autoridades reconocieron un stock de deuda impaga de aproximadamente US\$ 87.000 millones, a ser reducido posteriormente a US\$ 81.800 millones. Este monto dejaba de lado un volumen importante de intereses vencidos y no pagados.<sup>22</sup> En la propuesta de reestruc-

---

<sup>21</sup> Estas cuestiones son discutidas extensamente en Damill, Frenkel y Rapetti (2005).

<sup>22</sup> Este conjunto de obligaciones pasó a denominarse «deuda elegible». El mismo estaba compuesto por 158 instrumentos, emitidos en 7 monedas diferentes (Peso argentino, Peso argentino ajustado por inflación, Dólar Estadounidense, Euro, Yen, Libra Esterlina, y Franco Suizo) y 8 jurisdicciones (Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Alemania, Italia, España y Suiza).

turación se proponía una quita del 75 por ciento sobre el valor nominal de la deuda elegible. Se anunció la emisión de tres bonos denominados Par, cuasi-Par y Discount. Se estableció que la fecha de emisión sería el 31 de diciembre de 2003 y que los bonos empezarían a devengar intereses a partir de dicho momento.<sup>23</sup> La oferta incluyó la emisión de unidades ligadas al crecimiento del PIB. Se anunció que los bonos Par y Discount podrían ser emitidos en Pesos ajustados por inflación, Dólares Estadounidenses, Euros y Yenes. La emisión del bono cuasi-Par – adaptado a las necesidades de algunos tenedores locales, en particular los fondos de pensión – se fijó exclusivamente en Pesos ajustados por inflación. El gobierno anunció que para garantizar la consistencia financiera de la oferta, se comprometería a mantener una meta de superávit primario de 2,7 puntos del PIB durante los primeros 5 años – en los que se concentra parte importante del servicio de la deuda emitida post-*default* – y estabilizar el superávit primario en torno a los 2,3 puntos del PIB desde 2014 en adelante. Las organizaciones de tenedores de bonos rechazaron la propuesta, aduciendo que el país debía pagar mucho más que lo que ofrecía. Hacia mediados de 2004 los análisis financieros mostraban que el valor de la nueva deuda ofrecida, incluyendo las unidades atadas al crecimiento del PIB, se situaba entre los 20 y 27 centavos de dólar. Esto significaba una quita en el valor presente del orden del 73 al 80 por ciento, lo que era considerado inaceptable por los participantes del mercado. Era crucial en estos cálculos la tasa de descuento que se empleaba. El grueso de los analistas consideraba razonable utilizar el rendimiento de activos de países emergentes de riesgo «similar», que se situaba en ese momento en torno al 12-14 por ciento.<sup>24</sup>

Hacia fines de 2004 la evolución de los mercados internacionales de capital empezó a jugar inesperadamente a favor de la oferta argentina. La liquidez mundial incentivó el apetito por mayor riesgo, lo que derivó en una creciente demanda de deuda emergente y en una reducción del

---

<sup>23</sup> Esa fecha de emisión permitía asignar pagos de intereses inmediatamente después de realizarse el canje. Tal diseño estaba pensado para convertir el aporte de dinero en efectivo en un «endulzante», con el cual se buscaba inducir a los tenedores a participar de la oferta.

<sup>24</sup> La deuda de Brasil era comúnmente empleada como benchmark. Su rendimiento oscilaba por ese entonces en torno al 12 por ciento. La deuda de Ecuador, país que había realizado recientemente una reestructuración de sus pasivos externos, ofrecía una tasa cercana al 14 por ciento. Tan altos rendimientos eran la consecuencia de las desfavorables condiciones de financiamiento que enfrentaban coyunturalmente en desarrollo. El índice EMBI+ de JP Morgan, que mide el promedio ponderado del riesgo emergente, mantuvo en el bimestre mayo-junio un valor promedio de 502 puntos básicos. En igual período, el riesgo país de Brasil promedió los 691 puntos básicos.

riesgo soberano de los países en desarrollo.<sup>25</sup> En este nuevo contexto, el canje comenzó a lucir más atractivo. El valor presente de los bonos ofrecidos calculados con la tasa de descuento fijada por las nuevas condiciones financieras (por ejemplo del 10 por ciento, como la deuda de Brasil) se ubicaba entre 30 y 35 centavos por dólar. Este valor presente implicaba una quita de 65-70 por ciento, equiparándose al precio de mercado de los títulos en *default*.<sup>26</sup>

El 14 de enero de 2005, el canje comenzó finalmente. Al decir del Ministro Lavagna, había llegado el momento de que «hablaran los mercados». Seis semanas después se daba por cerrada la operación de reestructuración. El 3 de marzo de 2005, el gobierno anunció que el grado de aceptación había alcanzado el 76.15 por ciento de la deuda en *default*. Esto significaba que se retirarían US\$ 62.300 millones de viejos bonos y se darían a cambio unos US\$ 35.300 de nuevos instrumentos más las correspondientes unidades ligadas al PIB. La emisión tendría un monto máximo de US\$ 15.000 millones en el caso de los bonos Par, US\$ 8.330 millones en el caso de los cuasi-Par y de alrededor de US\$ 11.900 millones en el caso de los bonos Discount. El gobierno se mostró muy satisfecho por el resultado del canje. La operación significó una reducción del *stock* de deuda pública de unos US\$ 67.300 millones y morigeró la exposición de las finanzas públicas al riesgo cambiario, pues alrededor del 44 por ciento de los nuevos títulos fue emitido en moneda local.

Hacia fines del mismo año el gobierno decidió cancelar por anticipado la totalidad de la deuda pendiente con el FMI mediante un pago cercano a los US\$ 10.000 millones. Hemos hecho varias referencias sobre rol del FMI en diferentes momentos, antes y después de la crisis. Más abajo desarrollamos un análisis más detallado de la relación problemática entre el gobierno argentino y el Fondo, luego de examinar las políticas monetaria y cambiaria.

## La evolución de las políticas monetaria y cambiaria

La disminución de la demanda de activos locales que llevaría a la crisis de 2001-2002 comenzó a mediados de 1998. El proceso tuvo lugar

---

<sup>25</sup> El índice EMBI+ se redujo a un promedio de 375 puntos básicos en el último trimestre del año, mientras que el riesgo país brasileño descendió a 417 puntos básicos. El rendimiento de la deuda de Brasil se situó hacia fines de año en torno al 9-10 por ciento y la de Ecuador alrededor de 11-12 por ciento.

<sup>26</sup> Algunos analistas financieros sostenían que debían utilizarse tasas de descuentos inferiores, pues una vez hecha la reestructuración, la deuda argentina resultaría menos riesgosa que la de muchos de los países que se utilizaban de benchmark para el cálculo.

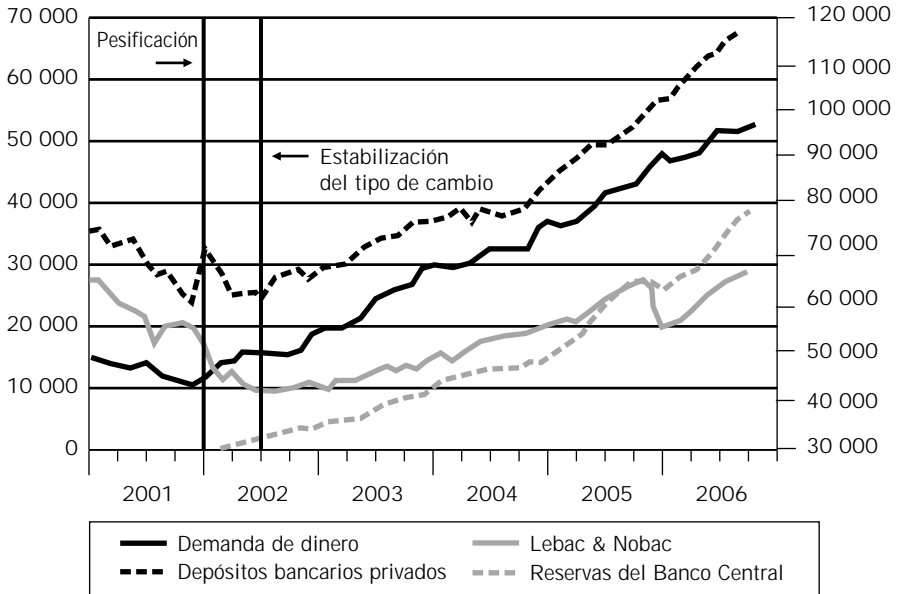
en paralelo con una suba persistente de la prima de riesgo país. Sin embargo, las tendencias divergentes en el mercado financiero doméstico que desencadenaron el colapso del régimen de convertibilidad se iniciaron sólo a partir de octubre del año 2000, asociadas al desorden político provocado por la renuncia del vicepresidente en aquel momento, Carlos «Chacho» Álvarez. El proceso siguió una dinámica simple. Las expectativas de devaluación y la percepción de un mayor riesgo de *default* llevaron a que el público retirara los depósitos y corriera contra las reservas internacionales. No hubo quiebras bancarias porque el Banco Central proveyó de liquidez al sistema bancario. Como mencionamos en la primera sección, a pesar de que el gobierno diera varias señales orientadas a provocar un cambio favorable en las expectativas, la intensificación del proceso no pudo detenerse. Así es que a principios de diciembre de 2001 se establecieron restricciones a la salida de capitales y se impuso el «corralito».

Luego del abandono del régimen de convertibilidad, el gobierno apuntó a contener la salida de capitales y estabilizar los mercados mediante la introducción de un régimen de tipo de cambio dual.

Como explicamos arriba, la idea original era emplear este esquema sólo temporalmente, de modo de estabilizar el tipo de cambio nominal mientras los precios absorbían el impacto de la devaluación, y luego pasar a un régimen de flotación cambiaria. Luego de la decisión de unificar el mercado cambiario y dejar que el peso flotara libremente, el precio del dólar se disparó alimentado por expectativas auto-confirmadas. Debe notarse que este proceso se desarrolló en un ambiente de iliquidez debido al «corralito» y al «corralón». Sin embargo, la restricción sobre el retiro de fondos de los bancos no era completa; durante los meses de enero y febrero se introdujeron algunas medidas que relajaron estas restricciones. Además, cierta liquidez adicional fue generada como resultado de decisiones judiciales. En efecto, una parte importante de los ahorristas privados, afectados por la pesificación y la extensión de plazos de los depósitos bancarios, presentó recursos de amparo judiciales demandando la restitución de los depósitos originales en dólares. Varios jueces fallaron por la inconstitucionalidad de la pesificación y ordenaron a los bancos liberar los fondos. Los depósitos originalmente en dólares se reembolsaron en pesos al tipo de cambio vigente. Con los pesos en mano, el público se dirigió al mercado de cambios para demandar dólares.

También debe mencionarse que la política monetaria errática implementada en el primer trimestre de 2002 no ayudó a revertir las tendencias críticas en el sistema financiero mencionadas arriba. Fue espe-

**Gráfico 8 – Demanda de efectivo, reservas internacionales del Banco Central\*, Lebac, y depósitos bancarios privados (eje derecho)**  
(En millones de pesos y dólares)



\* En millones de dólares

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central

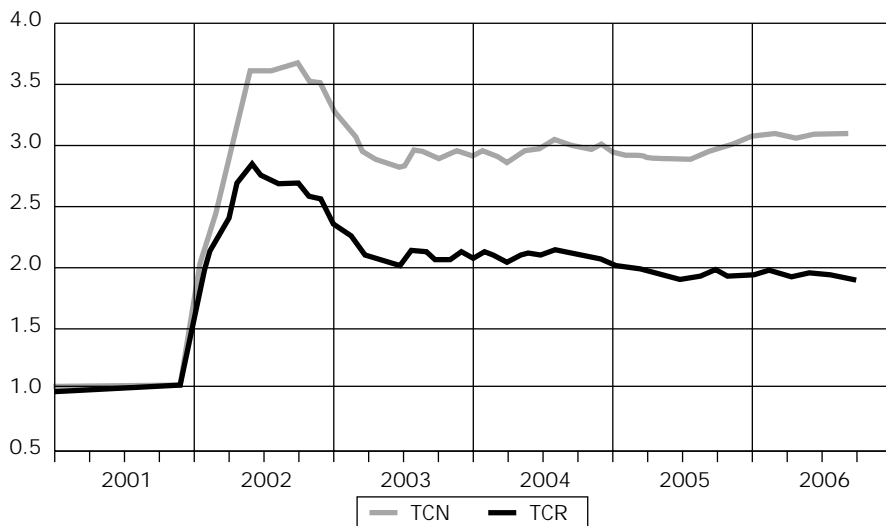
cialmente cuestionable que el gobierno retrasara el lanzamiento de un activo doméstico que pudiera funcionar como un sustituto potencial del dólar. Dada la desconfianza en los bancos y el Tesoro, la depresión económica y la inflación creciente, el dólar aparecía como el único activo disponible para resguardar valor. Recién dos meses y medio después de la devaluación el Banco Central empezó a emitir letras (las Lebac – «Letras del Banco Central») y a ofrecer así un instrumento local que pudiera competir con el dólar.

Todos los elementos mencionados contribuyeron a profundizar la dinámica perversa de las variables financieras a lo largo del primer semestre de 2002. La fuga de capitales desde los activos domésticos entre marzo de 2001 y mediados de 2002 puede verse en el Gráfico 8. Allí se observan la importante caída en los depósitos bancarios del sector privado<sup>27</sup> y

<sup>27</sup> El Gráfico 8 muestra un salto en la serie de depósitos privados en enero de 2002. Este salto refleja el efecto contable de la pesificación a 1,40 pesos por dólar de los depósitos denominados en moneda extranjera, previamente valuados a 1 \$/US\$. Si se deja de lado este efecto contable resulta fácil dar cuenta de esta caída de los depósitos.

**Gráfico 9 – Tipo de cambio nominal (TCN) y real (TCR)\* bilateral con los Estados Unidos**

(En \$/US\$ e índice 1 = Diciembre de 2001)



\* El tipo de cambio real se calculó usando los índices de precios de consume de Estados Unidos y Argentina

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central, INDEC y el US Bureau of Labor Statistics

el estancamiento de la demanda de efectivo, junto con una contracción sustancial de las reservas internacionales. Estas tendencias constituyen evidencia indicativa de la sustitución de activos locales (efectivo y depósitos) por activos externos (reservas internacionales).

El resultado de esta sustitución de activos afectó el mercado cambiario. El tipo de cambio nominal (TCN) y el tipo de cambio real (TCR) subieron sostenidamente a lo largo del primer semestre de 2002 (alrededor de 260 por ciento y 180 por ciento, respectivamente). El Gráfico 9 muestra la evolución de ambos. El *overshooting* del TCR fue tan pronunciado que en junio de 2002 su valor era casi 50 por ciento más alto que el promedio del período 1980-2001, y 68 por ciento más alto que el promedio de la década de convertibilidad.

Las tendencias críticas comenzaron a revertirse en julio de 2002. El punto de inflexión coincidió con la estabilización del mercado cambiario (ver Gráfico 9). Esta estabilización resultó de varios factores. En noviembre de 2001, antes del colapso de la convertibilidad, se habían introducido controles de cambios sobre las transacciones externas (que incluían la obligación de liquidar los ingresos derivados de las exportaciones en el

mercado de cambios local), que fueron intensificados en marzo de 2002. Pero fue recién a principios de junio de 2002, luego de que Roberto Lavagna asumiera como Ministro de Economía, que se fortaleció la aplicación de los controles y se profundizaron las intervenciones en el mercado de cambios, con el fin de llevar a cabo una política más sistemática para estabilizar el mercado cambiario. La decisión de obligar a los exportadores a liquidar directamente en el Banco Central aquellas exportaciones superiores a US\$ 1 millón fue especialmente importante en este sentido.<sup>28</sup> Ésta se convirtió en la principal fuente de dólares de la autoridad monetaria, permitiéndole aumentar el volumen de sus intervenciones en el mercado cambiario.

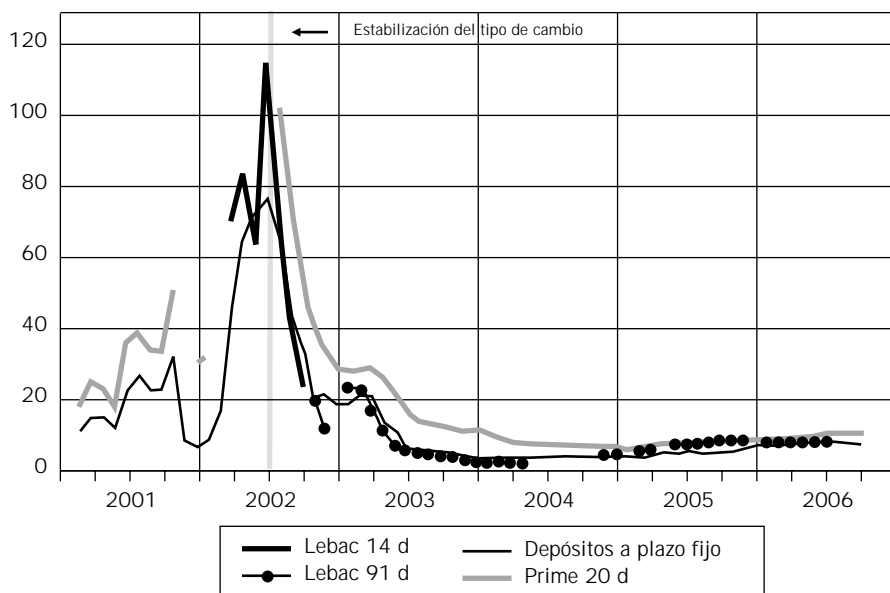
La limitación a la salida de pesos de los bancos también ayudó a contener la demanda de moneda extranjera. En abril de 2002 el Congreso aprobó la llamada «Ley Tapón» para aminorar la presión de los amparos judiciales. La ley modificaba los procedimientos judiciales y establecía que los depositantes sólo podían acceder a los fondos una vez que el proceso judicial hubiese concluido; mientras tanto, los fondos debían ser depositados en una cuenta custodio (preservando así la liquidez del sistema bancario). Sin embargo, la ley no fue totalmente exitosa en detener el drenaje de depósitos. Este continuó hasta julio de 2002, momento en que el gobierno emitió un decreto que prohibía por 120 días la devolución de los depósitos estipulada por los amparos judiciales.

Finalmente, la propia conducta del mercado financiero local contribuyó a parar la burbuja cambiaria. Por un lado, las tasas de interés locales se elevaron (ver Gráfico 10). En julio de 2002, la tasa de interés promedio de los depósitos a plazo fijo alcanzó un pico de 76 por ciento, y la de las Lebac a 14 días llegó a casi 115 por ciento. Los activos financieros locales empezaron así a resultar más atractivos como sustitutos del dólar. Por otro lado, como mencionamos arriba, el precio real del dólar alcanzó niveles muy altos y «anormales» en términos históricos (vale decir, los precios en dólares de los activos domésticos, los bienes no transables y los salarios eran percibidos como atípicamente bajos). En este contexto, una vez que las autoridades consiguieron detener la burbuja cambiaria en julio, el público cambió rápidamente las expectativas y el mercado comenzó a mostrar una tendencia a la apreciación.

---

<sup>28</sup> El límite inferior para la liquidación de exportaciones tuvo varias modificaciones adicionales, reduciéndose a un mínimo de US\$ 200.000 en septiembre de 2002. Luego, con la normalización del mercado cambiario las autoridades volvieron a subir el límite gradualmente.

**Gráfico 10 – Tasas de interés en pesos: Lebac (14 y 91 días), Depósitos a plazo fijo (30 a 59 días) y Prime (30 días)**  
(Promedio mensual, en %)

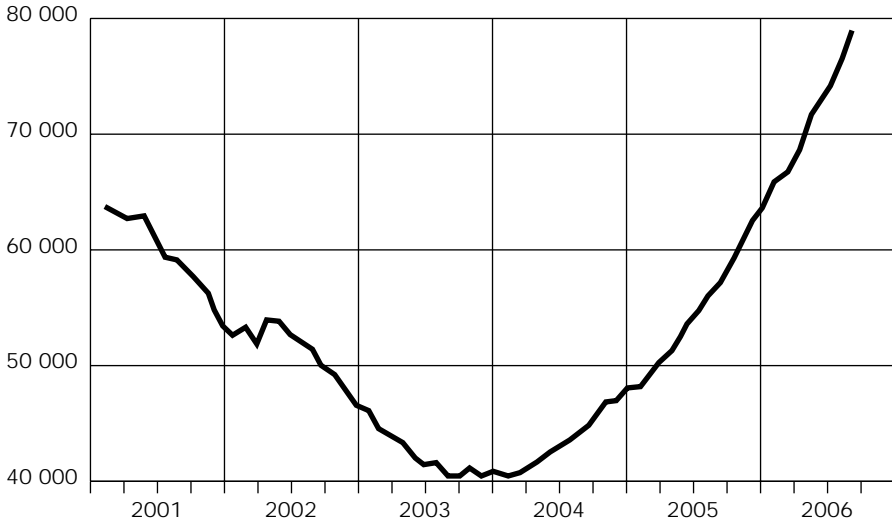


Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central

En la segunda mitad de 2002 comenzó una fase de normalización de las variables monetarias y financieras. Luego de haber alcanzado un pico de casi 4 \$/US\$ en los últimos días de junio, el tipo de cambio comenzó a experimentar una suave tendencia a la apreciación nominal. Aún cuando la tasa de inflación ya era baja e iba en descenso, la suba de los precios domésticos contribuyó a la apreciación real. En ese contexto los activos locales se tornaron cada vez más atractivos. Los depósitos bancarios comenzaron a crecer, y también la demanda de Lebac, de acciones locales y de dinero (Gráfico 8). Esta sustitución de portafolio a favor de los activos locales resultó en una caída persistente de las tasas de interés (Gráfico 10).

La normalización de la actividad financiera disipó las expectativas disruptivas permitiendo así que se iniciara la segunda fase de recuperación económica basada en la expansión del gasto doméstico mencionada arriba. Es interesante resaltar que la recuperación del gasto privado en esta fase tuvo lugar sin una contribución significativa del crédito bancario. Si bien la recuperación de los depósitos privados permitió la recuperación

**Gráfico 11 – Crédito bancario al sector privado**  
(En millones de pesos)



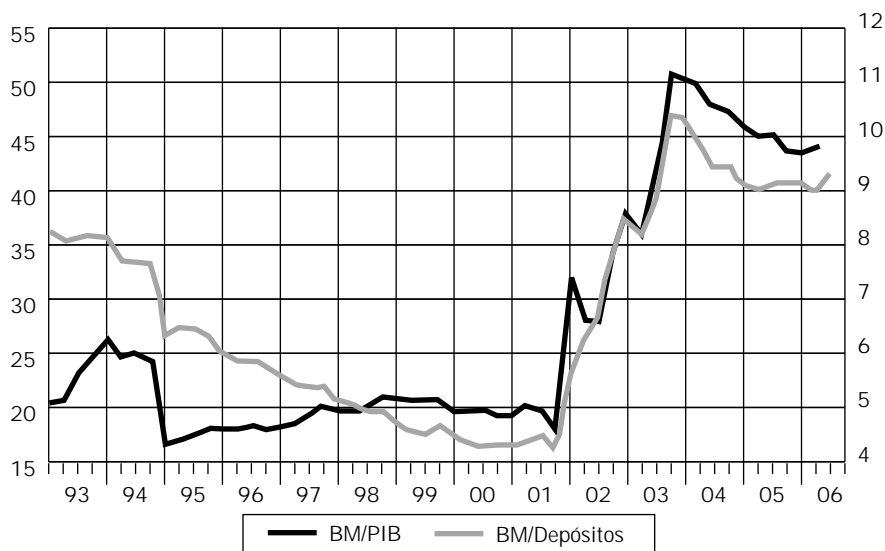
Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central

de la liquidez de los bancos, el crédito bancario al sector privado continuó contrayéndose hasta fines de 2003 (ver Gráfico 11).

En este contexto, el gasto doméstico se financió principalmente con los ahorros del sector privado mantenidos principalmente en efectivo. El Gráfico 12 muestra el aumento en las tenencias de dinero en efectivo desde el cuarto trimestre de 2001. Tanto la relación base monetaria/PIB como la relación base monetaria/depósitos bancarios totales mostraron tasas de crecimiento muy altas y también niveles relativamente altos comparados con el período de convertibilidad. Aunque las bajas tasas de interés de los depósitos bancarios (y el impuesto sobre las transacciones financieras) han contribuido a esa evolución, este comportamiento parece haber sido fundamentalmente una secuela más permanente de la crisis financiera.

El proceso de apreciación nominal y real se detuvo hacia mediados de 2003. Esto fue fundamentalmente el resultado de una decisión deliberada de política económica. La preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) estaba ganando reconocimiento en la orientación de política oficial. Néstor Kirchner asumió como Presidente en mayo de 2003 y decidió mantener a Lavagna como Ministro de Economía. Luego de algunos meses, ambos comenzaron a hacer referencia

**Gráfico 12 – Base monetaria en relación a los depósitos bancarios totales y al PIB \* (eje derecho) (En %)**



\* Desestacionalizado

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central y al Ministerio de Economía y Producción

explícita a la importancia de preservar un TCRCE en la estrategia económica oficial. A pesar de que los anuncios no identificaban un objetivo particular de política, las operaciones del gobierno en el mercado de cambios – tanto del Banco Central como del Tesoro – de hecho mantenían el precio del dólar en un rango entre \$ 2,8 y \$ 3,10. Esta política cambiaria ha sido llevada a cabo en conjunto con una política monetaria basada en metas cuantitativas de creación monetaria que comenzó a implementarse en 2003. Desde entonces, las metas fueron anunciadas a principios de cada año a través del programa monetario del Banco Central, en el cual las autoridades se comprometen a mantener los agregados monetarios dentro de una cierta banda.

En 2003 el Banco Central empezó a enfrentar más abiertamente la situación de tener que lidiar con dos objetivos potencialmente conflictivos: la preservación de un tipo de cambio competitivo mediante la intervención en el mercado cambiario, en simultáneo con el cumplimiento de las estrictas metas de expansión monetaria anunciadas en el programa monetario.

La Tabla 4 muestra las fuentes de variación de la base monetaria. Puede verse que luego de un rápido crecimiento de la base monetaria en

**Tabla 4 – Fuentes de variación de la base monetaria**  
(Variación mensual promedio, en millones de pesos y dólares)

	Operaciones con el Tesoro	Asistencia a los bancos	Intervención cambiaria del Banco Central	Lebac	Otros	Variación de la Base Monetaria	Intervención cambiaria del Tesoro (1)
2002: 01 (2)	124	1,426	-1,450	-216	522	406	n/d
2002: 02 (3)	250	86	1,281	-270	327	1,674	n/d
2003	-52	-125	1,374	-420	32	809	28
2004	-543	-601	1,931	-323	19	483	112
2005	-353	-939	2,352	-836	-39	186	343

(1) En millones de dólares

(2) Calculado para el período febrero-junio de 2002

(3) Se omite una cancelación de un redescuento del Banco Nación por parte del Tesoro con la asistencia del Banco Central por unos \$ 3.500 millones

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central

el segundo semestre de 2002 siguió una desaceleración gradual en los siguientes tres años, particularmente acentuada en 2005. La tabla también muestra la creciente intervención en el mercado cambiario para preservar el nivel del tipo de cambio.

La conjunción de una creación de dinero cada vez mayor derivada de las intervenciones cambiarias y un ritmo de aumento decreciente de la base monetaria se hizo posible a través de varios mecanismos. Durante 2003 fueron especialmente relevantes las operaciones de esterilización implementadas por medio de la emisión de letras y notas del Banco Central (Lebac y Nobac).

Las necesidades de esterilización aumentaron durante 2004 y 2005. El Banco Central pudo limitar la emisión de Lebac y Nobac porque comenzaron a operar otros mecanismos compensatorios. En primer lugar, a medida que se recomponía la liquidez bancaria, los bancos comenzaron a repagar la deuda contraída con el Banco Central durante la crisis financiera. De este modo, los pagos de capital de los bancos y sobre todo de intereses operaron como una fuente de contracción de la base monetaria. En 2005, el Banco Central lanzó un programa permitiendo a los bancos acelerar el pago de las amortizaciones de su deuda, reforzando este mecanismo contractivo.

El Tesoro también ayudó a absorber el «exceso» de expansión monetaria causado por las intervenciones cambiarias del Banco Central. Mien-

tras que en 2002 se había observado un flujo neto positivo de financiamiento al Tesoro, desde principios de 2003 y especialmente en 2004 las transacciones entre el Tesoro y el Banco Central operaron como una fuente de contracción de la base monetaria. Las compras de reservas internacionales con recursos provenientes del superávit fiscal dieron lugar a una contracción monetaria mensual promedio de \$543 millones en 2005. El propósito principal de estas operaciones fue continuar con el servicio de la deuda mantenida con las instituciones financieras multilaterales. Sin embargo, el Tesoro también intervino en el mercado cambiario con el objetivo explícito de preservar el nivel del tipo de cambio real y ayudar con el manejo de la base monetaria. El gobierno a través del Banco Nación intervino activamente en el mercado de cambios. Estas operaciones comenzaron en 2002 y se fueron extendiendo gradualmente hasta convertirse en un importante instrumento de política. En efecto, durante 2005 el Tesoro compró un promedio de US\$ 343 millones por mes.

A fin de suavizar las presiones a la apreciación en el mercado de cambios y alivianar así las necesidades de intervención del Banco Central, en junio de 2005 se introdujeron controles sobre la cuenta de capital. En lo sustancial, las nuevas medidas establecieron que los ingresos de capitales – excluyendo la emisión de nueva deuda pública, el financiamiento de las transacciones de comercio exterior y la inversión extranjera directa – quedarían sujetos a un encaje no remunerado del 30 por ciento por un lapso no menor a 365 días.<sup>29</sup> La estrategia, inspirada en la experiencia chilena de los años noventa, procuró reducir los ingresos de capitales de corto plazo. Sin embargo, los controles dejaron márgenes para evadir los requerimientos de encaje. No ha habido evidencia de que la oferta de dólares en el mercado cambiario se haya reducido luego de implementadas las medidas. Como ejemplo, los ingresos de capitales pueden esquivar fácilmente los requerimientos de encaje operando a través de la bolsa de valores (comprando activos domésticos en el exterior y vendiéndolos en el mercado local). Los analistas locales convienen en que los controles son inefectivos, incluso las propias autoridades han reconocido que éstos fueron introducidos más como una señal para mostrar la decisión oficial de mantener la estrategia de TCRCE que como un mecanismo de control efectivo.

---

<sup>29</sup> Para más detalles Ver Borzel (2005).

## Argentina, el FMI y los grados de libertad de la política económica

Es a simple vista llamativo que la crisis y el *default* de magnitudes extraordinarias se presentaran en un país que por mucho tiempo fue considerado como un ejemplo de éxito del Consenso de Washington. Casi hasta el final de los años noventa, el FMI y gran parte de los analistas de los mercados financieros consideraba a la experiencia argentina como uno de los casos exitosos de política macroeconómica y reformas estructurales en el contexto de globalización financiera.

El *default* de Argentina se produjo un año después de que el FMI otorgara un apoyo importante para sostener el programa de convertibilidad en crisis. En agosto de 2001, cuatro meses antes del *default*, el FMI amplió el *stand by* en US\$ 8.000 millones y efectivizó un desembolso. En ese momento la crisis estaba en apogeo. La devaluación y el *default* se discutían abiertamente (en particular en medios financieros y académicos de los Estados Unidos) y había una extendida opinión de que la deuda y la convertibilidad eran insostenibles.

El apoyo a Argentina fue el último paquete de rescate aprobado por el FMI en el período de administración demócrata en Estados Unidos. Todas las circunstancias confluyeron para que constituyera un caso ejemplar para los críticos de la gestión del FMI.

El programa mostraba abiertamente flancos criticables desde su misma concepción. No suponía ningún cambio sustancial en la política económica en curso. Particularmente, se preservaba el régimen cambiario. Más allá de la innegable complejidad y de las dificultades que hubiera implicado un cambio de régimen, era total la falta de voluntad de las autoridades para intentar su modificación. Además, del lado del FMI, la preservación del régimen era congruente con el sistemático apoyo que le había brindado el organismo a lo largo de los años noventa. El régimen de caja de conversión argentino era usualmente mencionado como ejemplo polar (*corner solution*) viable para la política cambiaria de un país de mercado emergente (Fischer, 2001).

El programa apostaba a una recuperación de la confianza, a través de compromisos de medidas de austeridad fiscal. El cumplimiento de estas medidas era improbable y sus efectos dudosos. Con la crisis en pleno desarrollo, la recesión y la iliquidez hacían en gran medida endógeno el deterioro de las cuentas fiscales. Era inadmisibles que la emisión de señales fiscales alcanzara para revertir las tendencias críticas. En resumen, en

el momento de aprobación del programa y más aún en agosto de 2001 – cuando el programa fue ampliado – había buenas razones para pensar que los recursos multilaterales acabarían financiando los pagos a los acreedores privados y la fuga de capitales, sin conseguir frenar la crisis e impedir el *default*. Y eso fue exactamente lo que ocurrió. Ciertamente, en el apoyo otorgado a la Argentina se mostraban bien marcadas algunas de las características de los paquetes de rescate que estaban en el foco de sus críticos.

Después del cambio de conducción del organismo que siguió a la asunción de la administración republicana en Estados Unidos, la relación del FMI con Argentina fue utilizada como un destacado ejemplo de los problemas con la gestión anterior. La cuestión era lo suficientemente importante como para llevar a cabo una investigación especial de la *Independent Evaluation Office* (IEO, 2004).

La relación entre el FMI y la Argentina luego de la devaluación y el *default* está marcada por esa historia de una manera curiosa. De hecho, el apoyo del FMI estuvo ausente precisamente cuando hubiera sido más necesario: en el período luego de la devaluación, en el que los esfuerzos para estabilizar la economía eran el centro de la política económica.

Aunque la crítica de la nueva conducción al apoyo que el FMI había dado a la convertibilidad fuera justificada, esto no daba razón para restar apoyo a los esfuerzos de estabilización post-devaluación. Al contrario, la autocrítica que realizó el FMI implica de hecho un reconocimiento de su parte de responsabilidad por la crisis. Consecuentemente, mayor debería haber sido el compromiso asumido por el organismo con la estabilización.

Con nuevas autoridades en el organismo y en el país, debía esperarse al menos una actitud cooperativa. La orientación del organismo fue precisamente la opuesta. Mostraba una actitud extremadamente reticente. Las negociaciones se centraban solo en una cuestión sustantiva: los pagos de la Argentina al FMI.

El papel que jugó el FMI con relación a la estabilización y la recuperación de la economía en crisis fue en la práctica muy negativo. Debe mencionarse, por ejemplo, sus posiciones en relación con la política cambiaria. En febrero de 2002, en un contexto de gran fragilidad política, el *staff* del FMI presionó para la modificación de la política cambiaria adoptada por el país luego la salida del régimen de convertibilidad (era un régimen de tipo de cambio fijo con controles sobre la compra de divisas). Este sistema estaba explícitamente planteado como un sistema transitorio, destinado a estabilizar el tipo de cambio nominal mientras los precios

domésticos absorbían el impacto de la devaluación. Más adelante se establecería un tipo de cambio flexible. El FMI demandó la inmediata flotación del tipo de cambio, amenazando con no reestablecer negociaciones con Argentina mientras se mantuvieran los controles. La medida demandada por el FMI fue aplicada. Fue seguida, según era claramente esperable, por una violenta disparada del precio del dólar y una fuerte aceleración de la inflación. El país no obtuvo nada a cambio de esa *prior action*.

Poco tiempo después, el recién nombrado Ministro Lavagna implementó un nuevo programa de estabilización que mantenía la flotación pero introducía intervenciones en el mercado de cambios y reforzaba algunos controles a fin de estabilizar el tipo de cambio. Esta política también encontró la oposición del FMI, aunque en esta oportunidad las demandas del organismo no fueron atendidas. Las medidas de intervención y control que fueron aplicadas pese a la oposición del *staff* del Fondo resultaron cruciales para la estabilización del tipo de cambio y la inflación.

Otro ejemplo del papel negativo del FMI es la orientación que trató de imponer sobre el manejo de la crisis bancaria. Desde la asunción del Ministro Lavagna, el gobierno se orientó a procurar una salida gradual de la crisis, privilegiando la creación de opciones voluntarias para los ahorristas y evitando generar nuevos *shocks* en el sistema. En contra de esta orientación, el *staff* promovía «soluciones» heroicas de resultado incierto (liquidación de entidades, reestructuración de bancos públicos, etc.). Esta cuestión tomó la forma de un conflicto abierto entre el gobierno y el *staff* del Fondo que derivó en la conformación de una comisión arbitral compuesta principalmente por ex presidentes de bancos centrales europeos.

El gobierno no atendió las principales demandas del FMI para el manejo de la crisis bancaria. Persistió en su orientación, que acabó mostrándose exitosa cuando la estabilización del mercado de cambios y una incipiente recuperación de la actividad económica ayudaron a inducir una mayor confianza entre los ahorristas. La crisis pudo ser manejada sin ulteriores interrupciones en un contexto de gradual crecimiento de los depósitos bancarios.

Los dos ejemplos mencionados sugieren que el *staff* del FMI operó en esa fase con el diagnóstico de que el mercado cambiario no podía estabilizarse, que un proceso de hiperinflación era inevitable y que sería imposible reestablecer algún grado de intermediación en moneda doméstica en el futuro próximo. Más adelante, el *staff* reconoció públicamente su error de diagnóstico (ver abajo). Claro está que si la política económica

hubiese seguido la orientación que quería darle el FMI, la evolución de la economía se habría parecido más a lo que el *staff* esperaba. La aplicación de las medidas promovidas por el FMI hubiera transformado su diagnóstico implícito en una profecía auto-cumplida.

El FMI sostuvo una actitud negativa hacia la Argentina por largo tiempo. En el segundo semestre de 2002 se estabilizaron el mercado de cambios y los precios, y los datos del nivel de actividad y del desempeño del sector externo empezaron a mostrar resultados positivos. El *staff* del FMI no perdió ocasión para hacer público su descreimiento con respecto a la sostenibilidad de la estabilización y la recuperación de los niveles de actividad y empleo. Fue recién en mayo de 2003 que la Directora Gerente confesó públicamente haber errado su diagnóstico y manifestó haber sido sorprendida por la rapidez de la recuperación económica y por el hecho de que no hubo hiperinflación<sup>30</sup>.

El FMI mantuvo continuamente su oposición a las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario, aún después de mediados de 2002, cuando el mercado comenzó a mostrar un exceso de oferta de divisas y las intervenciones se dirigieron a evitar la caída del precio del dólar. Aunque el acuerdo firmado en 2002 no excluía las intervenciones del Banco Central en el mercado de cambios, sí incluía una meta monetaria extremadamente restrictiva. La base monetaria debía ser mantenida en un nivel constante en términos nominales desde principios de 2003 hasta fin de año. Viniendo de una situación de significativa desmonetización, con la economía mostrando una recuperación rápida del nivel de actividad, el cumplimiento de la estricta meta monetaria habría impuesto serias dificultades al proceso de normalización. A principios de 2003 el Banco Central aún no había comenzado a instrumentar significativas operaciones de esterilización y sus intervenciones en el mercado de cambios eran aún tímidas y vacilantes. Las autoridades del Banco Central se percibían atrapadas en un conflicto entre la preservación del tipo de cambio y el cumplimiento de la meta monetaria. Finalmente, la meta monetaria fue renegociada a mediados de 2003 permitiendo una mayor expansión de la base monetaria. El ejemplo muestra que la orientación del FMI siempre ha tenido consecuencias prácticas en la formulación de la política económica y que las autoridades han tenido que confrontar permanentemente con el *staff* para defender su diagnóstico y preservar sus grados de libertad.

---

<sup>30</sup> Declaraciones públicas de Anne Krueger, Directora Gerente del FMI, en mayo de 2003. Diario Clarín del 7 de mayo de 2003.

Los acuerdos de 2002 y 2003 se firmaron en ese contexto fuertemente conflictivo entre el gobierno argentino y el FMI. Dada la actitud del Fondo, las influencias políticas eran cruciales, especialmente la posición favorable de Estados Unidos. En septiembre de 2003 se suscribió un acuerdo de tres años destinado a refinanciar las amortizaciones de deuda con el organismo. El mecanismo de la refinanciación consistía en el otorgamiento de nuevos financiamientos por montos equivalentes a las amortizaciones de capital. Este «financiamiento fresco» quedaba sujeto a los términos habituales de condicionalidad.

Los términos de la condicionalidad se establecieron para el primer año. Los de los dos años siguientes quedaron sujetos a negociaciones posteriores. La más importante de las metas comprometidas era la magnitud del superávit fiscal primario consolidado. Se determinó un 3 por ciento del PIB sólo para el primer año del acuerdo porque el gobierno resistió la presión para comprometer metas crecientes para los años siguientes. Otras metas importantes incluidas en el acuerdo fueron la redefinición de los contratos de concesión de los servicios públicos y el establecimiento de nuevas regulaciones de las tarifas públicas (privatizadas en los años noventa), la introducción de medidas tendientes a fortalecer el sistema financiero y la aprobación de una ley de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. La condicionalidad incluyó también una cláusula bajo la cual el país compromete un tratamiento de «buena fe» de los acreedores externos. La ambigüedad del término dejó al FMI gran margen de discrecionalidad en la evolución del cumplimiento de esta cláusula.

Al cabo de un año, Argentina había cumplido sobradamente las metas cuantitativas fiscales y monetarias, pero no así las condiciones cualitativas. Probablemente la más significativa de esas metas cualitativas incumplidas es la finalización de la renegociación de los contratos y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para las tarifas públicas.

En el momento que el FMI debía evaluar el cumplimiento de las cláusulas de condicionalidad, el país se encontraba presentando la propuesta de reestructuración de la deuda y organizando el canje. La relación entre la Argentina y el Fondo alcanzó entonces un *impasse*, cuyos fundamentos comentamos en lo que sigue.

El FMI podría haber dado por caído el acuerdo, justificando esa decisión por el incumplimiento de las metas cualitativas o resolviendo que Argentina no negociaba de «buena fe» con los acreedores. Eso hubiera

representado un serio revés para un país en el medio del proceso de reestructuración de la deuda. No obstante, en esas circunstancias, el FMI también se habría colocado en una posición difícil. Argentina aún era uno de los grandes deudores del organismo y existía la posibilidad de que el país dejara de otorgar prioridad (*seniority*) a la deuda multilateral y suspendiera los pagos. Esto habría generado un mayúsculo problema internacional. Además, no habría podido evitarse la interpretación de que el FMI estaba interfiriendo y tomando parte en la negociación del país con sus acreedores privados, en contradicción con la doctrina de que estos asuntos deben ser resueltos por las partes involucradas sin la intervención del FMI – este argumento era particularmente enfatizado por Estados Unidos.

El *impasse* se resolvió mediante la suspensión del programa. Por iniciativa de Argentina, el programa fue suspendido hasta principios de 2005. Desde la suspensión Argentina pagó al Fondo todos los intereses y las amortizaciones que no tenían posibilidad técnica de posponerse. Las autoridades también solicitaron y obtuvieron la postergación de los pagos que sí tenían esta posibilidad. Incluso se realizaron pagos menores de capital cuya postergación hubiera podido requerirse. El gobierno argentino tomó ese camino para evitar el tratamiento del caso argentino por parte del directorio antes que finalizara el canje. En el período 2002-2004 el país efectuó pagos netos de capital al FMI por más de US\$ 2.100 millones, junto con unos US\$ 1.900 millones adicionales en concepto de intereses.

Luego del canje de la deuda, Argentina reanudó las negociaciones con el FMI con la ventaja de un alto grado de aceptación del canje (76,15 por ciento). La cifra no sólo fue relevante porque legitimó la operación. Luego del episodio surgieron nuevos actores y elementos como las cotizaciones de los nuevos bonos y las voces del mercado financiero. Después del canje Argentina puso de su lado un número importante de tenedores de bonos interesados en una actitud cooperativa del FMI que contribuya a mejorar la valuación de mercado de los nuevos bonos.

Sin embargo, el FMI encaró el requerimiento de Argentina con la lógica de su funcionamiento institucional. De acuerdo con esta lógica, la refinanciación de la deuda del país involucraba la aprobación de nuevos préstamos. De hecho, el propósito de estos préstamos habría sido el de otorgar apoyo a un programa financiero fiscal basado en una decisión estratégica autónoma del gobierno argentino sobre la cual el FMI no había tenido participación alguna. En consecuencia, la aceptación de la

demanda argentina habría significado que el FMI tuviera que aceptar una innovación significativa.

Los conflictos relacionados con el tratamiento del caso argentino fueron exacerbados por las circunstancias especiales que atravesaba la institución.

El lugar que ocupó el FMI en la reestructuración de la deuda soberana argentina estaba en las antípodas del papel crucial delineado en la iniciativa propuesta por Anne Krueger al inicio de su gestión.

Desde comienzos de los años ochenta el FMI participó activamente en las reestructuraciones de deuda soberana con el sector privado. Con relación a esta tradición, la iniciativa de la Sra. Krueger de un Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) parece haber sido un intento de precisar, formalizar y fortalecer esta función del FMI. Después de que *Wall Street* y el gobierno de EEUU rechazaran la iniciativa SDRM, el papel del organismo en el tratamiento de casos de *default* de deuda soberana quedó indefinido. El rechazo del gobierno norteamericano no solamente frustró la iniciativa, sino que acabó cuestionando la misma participación del FMI y el vuelco de los fondos multilaterales en la reestructuración de las deudas con el sector privado.

Hoy día, las funciones del FMI en el sistema financiero internacional se encuentran probablemente en el momento de mayor indefinición y el organismo carece de orientación precisa. Ninguna nueva función reemplazó el rol de «banco central de la globalización financiera» al que se aproximó su gestión en los años noventa. Por otro lado, el entierro de la iniciativa SDRM fue un duro golpe a la aspiración de un nuevo papel para la institución y nada vino en su reemplazo.

Desde el punto de vista de sus objetivos como institución financiera multilateral, no caben dudas de que el FMI debería haber dado respuestas positivas a las demandas del país y contribuido a su normalización. Sin embargo, desde la perspectiva de la institución como organización burocrática con intereses propios, el acuerdo con Argentina implicaba el reconocimiento formal de un papel mucho menos central del que desempeñó en el pasado.

Así es que las difíciles negociaciones que se mantuvieron entre el país y el FMI durante el resto de 2005, luego del canje de deuda, no llegaron a un nuevo acuerdo. El gobierno resolvió continuar pagando todos

los intereses y las amortizaciones que no tenían la posibilidad técnica de posponerse durante ese año, y finalmente adoptó la decisión de cancelar por adelantado todas las obligaciones mantenidas con la institución, lo que ocurrió a principios de 2006.

### La preservación de un tipo de cambio real competitivo

Como acabamos de explicar, desde mediados de 2002 – y más definitivamente desde 2003 – Argentina ha venido implementando un régimen cambiario de flotación administrada. Nos enfocamos ahora en este aspecto del esquema actual de política.

Se ha mencionado arriba que el régimen incluye una meta *de facto* consistente en preservar un tipo de cambio real competitivo. Aunque la flotación administrada se practica en la mayoría de los países en desarrollo que adoptan un régimen de flotación cambiaria, ésta no ha sido bien documentada y analizada (Bofinger y Wollmerhäuser, 2003; Canales-Kriljenko, 2003). A pesar de la ausencia de análisis y debate, el régimen de flotación administrada es con frecuencia criticado y objetado desde perspectivas teóricas ortodoxas.

Antes de considerar las objeciones ortodoxas más importantes vale la pena mencionar en primer lugar que una meta de tipo de cambio real relativamente estable no atrae mucha crítica por sí misma. Poca gente, tanto en la *mainstream* como en el pensamiento heterodoxo, niega los aspectos benéficos de tener precios relativos estables y predecibles y del rol positivo que cumplen los tipos de cambio competitivos (Frenkel, 2004b; Frenkel y Taylor, 2005). En algunos casos, se presentan argumentos de bienestar en contra de la intervención pública en el mercado cambiario. Pero la óptima determinación del tipo de cambio por el juego libre del mercado y el argumento de que el sector público no tiene ventajas informativas sobre el sector privado no resultan ideas muy atractivas en la discusión especializada sobre los regímenes cambiarios y las políticas. La volatilidad evidente de los flujos de capitales y la inestabilidad e imprevisibilidad de los tipos de cambio de libre flotación disminuyen la relevancia de esas ideas de manera significativa (Frankel y Rose, 1995). Más aún, la indeterminación del tipo de cambio de libre flotación y su imprevisibilidad constituyen precisamente el fundamento más profundo de la necesidad de manejar el tipo de cambio y de la capacidad del gobierno para hacerlo (Blecker, 2005; Taylor, 2004, capítulo 10). Esto es particularmente cierto en los países en que el tipo de cambio real juega un papel crucial en el comportamiento de la economía.

La mayoría de las objeciones ortodoxas se basan en el llamado trilema de la economía abierta a los flujos de capital. Este dice que es imposible para un país mantener simultáneamente el libre flujo de capitales, una política monetaria activa y la capacidad de controlar el tipo de cambio. Una de estas características debe ser resignada. En otras palabras, el trilema dice que en una economía abierta a los flujos de capital resulta imposible para las autoridades mantener el control simultáneo del tipo de cambio y de la tasa de interés (o de la base monetaria).

Como se expresó en el debate argentino, una manera de presentar el argumento ortodoxo es la siguiente. Tener una meta de tipo de cambio implica la intervención del Banco Central en el mercado cambiario. Al hacerlo, se argumenta, el Banco Central pierde su capacidad de controlar la oferta monetaria. De esta manera, la preservación de una meta de tipo de cambio y el control de la oferta monetaria pueden ser perseguidos simultáneamente sólo si se regulan los flujos de capital (el trilema). Sin embargo, la regulación de los flujos de capital no es deseable y es probablemente inefectiva, porque la capacidad innovativa del sector privado es mayor que la capacidad reguladora del sector público. La conclusión ortodoxa es que el Banco Central debe evitar intervenir en el mercado cambiario.

Otra manera de arribar a la misma conclusión es enfocando el argumento en el control de la inflación (como también fue presentado en el debate argentino). Si las intervenciones en el mercado cambiario tienen como meta el tipo de cambio real (en vez del tipo de cambio nominal) no queda ningún ancla nominal para que el público configure sus expectativas de inflación. Dado que el Banco Central no puede controlar la oferta monetaria, la tasa de inflación queda completamente fuera de control.

El punto más importante a señalar con relación al trilema es que éste es inválido en algunos contextos y en consecuencia, es falso como teorema general del comportamiento de las economías abiertas a los flujos de capital. Por ejemplo, en un contexto de balance de pagos superavitario, el Banco Central puede controlar el tipo de cambio por medio de la compra del exceso de oferta de divisas en el mercado cambiario y esterilizando el efecto monetario de esa intervención a través de la colocación de papeles del Tesoro o del propio Banco Central en el mercado monetario, sin modificar la tasa de interés local. El Banco Central tiene dos instrumentos disponibles para cumplir sus dos metas: la intervención en el mercado de cambios para controlar el tipo de cambio y la intervención en el mercado monetario para controlar la tasa de interés.

El exceso de oferta de divisas, al tipo de cambio meta del Banco Central y a la tasa de interés vigente, implica un exceso de demanda de activos domésticos. La intervención en el mercado cambiario completamente esterilizada puede imaginarse como una política instrumentada en dos pasos. En el primer paso, anterior a la esterilización, la intervención del Banco Central genera una expansión de la base monetaria. La situación resultante mostraría un mayor monto de base monetaria, el mismo monto de activos domésticos y una tasa de interés menor que la inicial. En el segundo paso, la esterilización completa compensa totalmente el cambio en el portafolio privado que tuvo lugar en el primer paso. El Banco Central absorbe el incremento de la base monetaria y coloca un monto de activos domésticos equivalente al exceso de demanda de activos domésticos inicial (el exceso de oferta de divisas) reponiendo la tasa de interés doméstica a su nivel previo (Bofinger and Wollmerhäuser, 2003).

El elemento crucial en la capacidad del Banco Central mencionada arriba de controlar simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés, es la existencia de un exceso de oferta de divisas al tipo de cambio meta. Este es el contexto que invalida el trilema. Parece ser que esta simple idea no es generalmente reconocida debido a que la literatura que discute la autonomía monetaria y los regímenes cambiarios raramente considera las situaciones de exceso de oferta de divisas, porque se enfocan principalmente en las situaciones de déficit de balance de pagos (ver, por ejemplo, Canales-Kriljenko, 2003).

Ciertamente, en contextos de déficit de balance de pagos el trilema es generalmente válido. En condiciones de exceso de demanda de divisas aún los Bancos Centrales poderosos tienen una capacidad limitada de intervención en el mercado cambiario. Este límite está determinado por la disponibilidad de reservas internacionales. En consecuencia, ni siquiera los Bancos Centrales poderosos pueden controlar simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés en contextos de exceso de demanda de divisas. Pero no hay simetría entre las situaciones de déficit y de superávit del balance de pagos. En el primer caso el trilema es válido y en el segundo es inválido.

¿Puede sostenerse en el largo plazo esta política de intervención cambiaria con esterilización completa? Para ser sostenible la política mencionada tiene que cumplir una condición de consistencia: los pasivos netos del Banco Central no deben seguir una tendencia explosiva. La consistencia temporal de la política depende de las magnitudes de las tasas de

interés internacional y doméstica y de la tasa de variación del tipo de cambio nominal. Tomando la tasa de interés internacional y la tendencia del tipo de cambio nominal como dadas, la condición de consistencia temporal depende de la tasa de interés doméstica. El Banco Central goza de autonomía para determinar la tasa de interés doméstica, pero a fin de que ésta sea una política sostenible, debe fijarla en niveles menores a un cierto límite superior.

El costo de esterilización es un flujo proporcional a la diferencia entre la tasa de interés doméstica, por un lado, y la tasa de interés internacional más la tasa de crecimiento del tipo de cambio nominal, por el otro. El cumplimiento de la condición de consistencia temporal no requiere que el costo de esterilización sea nulo. La condición estipula que el costo acumulado de esterilización debe ser acotado y manejable. El punto crucial es que la política es sostenible sólo si las tasas de interés domésticas fijadas por el Banco Central son «moderadas» (en el sentido mencionado).

El Banco Central de Argentina instrumenta un régimen cambiario y monetario «*de facto*» que es diferente de su régimen «*de jure*». Con respecto a las intervenciones en el mercado cambiario, la meta «*de jure*» del Banco Central es la acumulación de reservas internacionales. Aunque la preservación de un tipo de cambio real competitivo es un elemento central de la política económica del gobierno, el Banco Central no hace referencia alguna a la existencia de una meta de tipo de cambio real, en el corto ni en el largo plazo. Sin embargo, en los años recientes las intervenciones en el mercado cambiario han mantenido el tipo de cambio multilateral en un nivel más o menos estable. El Banco Central aplica una flotación administrada «*de facto*» que apunta a mantener un tipo de cambio real competitivo. Al mismo tiempo, el Banco Central ha preservado su control sobre las variables monetarias a través de la instrumentación de distintas formas de esterilización. La evolución y las perspectivas del balance del Banco Central no muestran problemas de sostenibilidad en lo que respecta a la política de esterilización. Por otro lado, el superávit de cuenta corriente y la robustez de las cuentas fiscales no ponen en cuestión la sostenibilidad de las políticas cambiaria y monetaria. En consecuencia, los inversores financieros – quienes normalmente dan más importancia a las políticas aplicadas que a los anuncios formales – han «desconectado» sus expectativas cambiarias de la política monetaria. Los inversores financieros creen que el Banco Central puede controlar el tipo de cambio sin perder el control de las variables monetarias.

A partir de 2005 la política monetaria «*de jure*» consiste en darse una meta anual de expansión de un agregado monetario (M2). Más precisamente, antes del comienzo de cada año un intervalo relativamente amplio de tasas de crecimiento de M2, con un máximo y un mínimo se anuncia como meta para el año entrante. La tasa de interés de corto plazo no constituye un instrumento de política del régimen «*de jure*». Sin embargo, el Banco Central en realidad controla la tasa de interés a través de un número de instrumentos de intervención en el mercado monetario.

La dualidad de los regímenes «*de jure*» y «*de facto*» tiene consecuencias diferentes para las políticas cambiaria y monetaria. La meta «*de jure*» de acumulación de reservas no entra en conflicto con la meta «*de facto*» de tipo de cambio. Por lo tanto, la dualidad no genera problemas en esta área de política (aunque para los objetivos de impulsar el desarrollo sería mejor que el gobierno y el Banco Central tuvieran una orientación explícita y única sobre la fijación de una meta de tipo de cambio competitivo de largo plazo). Pero en el área de la política monetaria, la dualidad de los regímenes podría ser problemática. Como se menciona arriba, la sostenibilidad de la política de esterilización depende de la tasa de interés doméstica. La política es sostenible si la tasa de interés es menor que un cierto límite superior. Con el compromiso «*de jure*» de mantener una meta intermedia de M2, la política monetaria está sobre-determinada y podría emerger un conflicto entre el cumplimiento de la meta monetaria y la política de esterilización. Esto es así porque el comportamiento poco predecible de la demanda de dinero por parte del público podría empujar la tasa de interés a un nivel mayor que el límite máximo que hace sostenible la política de esterilización. Este conflicto no ha surgido hasta ahora y no necesariamente surgirá en el futuro si las amplias metas de expansión de M2 no restringen el manejo de la tasa de interés doméstica, como ha sido el caso hasta ahora.

## 5. La evolución del empleo y el desempleo en la fase de recuperación

En 2002, con la reactivación económica, el empleo comenzó a recuperarse. En esta sección<sup>31</sup> analizamos primeramente la evolución del empleo de tiempo completo desde el segundo semestre de 2002. Nos

---

<sup>31</sup> Tanto el análisis sobre la evolución reciente del empleo y el desempleo, en la presente sección, y el de los salarios (más abajo) se basan en Damill y Frenkel (2003) y Frenkel (2005).

interesa contar con una perspectiva de plazo largo, que permita analizar cambios en el tiempo y hacer comparaciones con el período que analizamos en la sección 3, cuando se encontraba vigente el régimen de convertibilidad. Sin embargo, una dificultad para esto es que la EPH puntual (semestral) se discontinuó desde el primer semestre de 2003 para ser sustituida por la EPH continúa, que ofrece datos trimestrales. Los resultados de la EPH vigente, trimestrales, están disponibles desde el primer trimestre de 2003, pero las tasas de empleo de ambas encuestas no son directamente comparables por cambios en la metodología utilizada.

Para resolver este problema se procedió del siguiente modo. Se calcularon promedios semestrales de las tasas de empleo de la EPH continúa, de modo de contar con datos semestrales, de frecuencia similar a los provistos por la EPH puntual en el pasado. Además, en lugar de trabajar con los niveles de la tasa de empleo, se computó una serie larga de diferencias semestrales (la diferencia entre un semestre y el precedente). El empalme de las series de diferencias semestrales de las encuestas puntuales y las encuestas continuas se realizó aprovechando que en el primer semestre de 2003 se cuenta con observaciones realizadas con ambas encuestas. Esto permite calcular todas las diferencias con datos semestrales de una misma EPH: la puntual hasta el primer semestre de 2003 y la continúa desde el segundo semestre de ese año. Si bien las diferencias semestrales así calculadas no son estrictamente homogéneas, cabe suponer que el error que se comete con este procedimiento es de segundo orden.

Denominamos  $D$  (FTEEMPL) a la variable que nos interesa. Esta es la diferencia en la tasa de empleo a tiempo completo, sin planes sociales, entre un semestre y el precedente. La exclusión de los planes sociales en la medición de FTEEMPL es importante, porque la introducción de los planes Jefas y Jefes de Hogar conllevó un importante incremento en la tasa de subocupación voluntaria<sup>32</sup>. Si la tasa de empleo a tiempo completo no excluyera los planes, se observaría un incremento de la misma no relacionado con los procesos económicos. De modo que la tasa de empleo a tiempo completo que consideramos excluye los trabajadores con planes sociales. La variable  $D$  (FTEEMPL) está medida en puntos porcentuales de la población urbana total. Las tablas que siguen muestran la evolución de  $D$  (FTEEMPL) desde el segundo semestre de 2002 hasta el

---

<sup>32</sup> Nos referimos al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados establecido en 2002 par aliviar la dramática situación social generada por el empeoramiento de la crisis. Con este Plan, se permitió otorgar 150 pesos a los jefes de hogar con hijos, a cambio de trabajo.

primero de 2004, junto a las tasas de crecimiento semestral del PIB desestacionalizado que hemos llamado (DL (PIB)). DL (EMPL) representa la tasa de crecimiento del número estimado de ocupaciones a tiempo completo, y ELAST refiere a la elasticidad con respecto al producto del empleo a tiempo completo en cada período.

La Tabla 5 muestra que en los ocho semestres considerados, el PIB registró un aumento acumulado de 37.3 por ciento, mientras que la tasa de empleo a tiempo completo aumentó 8,5 puntos de la población urbana. El incremento en el número de ocupaciones a tiempo completo en el mismo período alcanzó un 37.6 por ciento, muy cercano al crecimiento del PIB, haciendo igual a uno el promedio de la elasticidad del empleo a tiempo completo con respecto al producto de todo el período. Sin embargo, como puede verse en la columna derecha de la tabla, la elasticidad era considerablemente mayor a comienzos del período, y muestra una tendencia declinante, resultado esperable de la convergencia gradual de la economía hacia una nueva intensidad en la utilización del trabajo.

Los incrementos del empleo a tiempo completo (sin planes sociales) explicaron la totalidad de las reducciones observadas en la tasa de desempleo desde 2003. Esto puede verse en la Tabla 6, que muestra las variaciones semestrales del desempleo y del empleo a tiempo completo. A fin de facilitar la comparación, las variaciones del desempleo D (U) están expresadas como porcentaje de la población urbana total.

En todos los semestres, los aumentos en la tasa de empleo a tiempo completo sin planes sociales excedieron las caídas en los valores absolutos del desempleo. Para todo el período, la reducción del desempleo alcanzó 4,6 puntos porcentuales de la población, mientras que el aumento en el empleo a tiempo completo alcanzó 7,8 puntos porcentuales. La diferencia corresponde a una caída de la subocupación y a la incorporación de gente que se encontraba inactiva en períodos anteriores.

En resumen, desde 2003 las contracciones observadas en el desempleo se explican por los aumentos en la tasa de empleo a tiempo completo sin planes sociales; estos planes estaban presentes como un elemento relativamente estable a lo largo del período en cuestión. En consecuencia, los cambios en las condiciones del mercado de trabajo a partir de ese año pueden representarse por las variaciones en las tasas de desempleo y también en las tasas de empleo a tiempo completo.

La evolución de largo plazo de las variables del mercado de trabajo, desde los años ochenta hasta el presente, puede verse en el Gráfico 5. Si

**Tabla 5 – Argentina: Variación de la tasa de empleo a tiempo completo, tasa de crecimiento del empleo a tiempo completo, tasa de crecimiento del PIB y elasticidad del empleo a tiempo completo entre el primer semestre e igual período en el año anterior, sin planes sociales**

Semestre	D(FEMPL)	DL(GDP)*100	DL(EMPL)*100	ELAST
2002:2	0,68	1,18	3,14	2,68
2003:1	1,06	5,19	4,51	0,85
2003:2	1,86	5,11	8,23	1,61
2004:1	0,96	3,84	3,74	0,97
2004:2	1,38	4,51	4,20	0,93
2005:1	0,50	4,15	2,08	0,50
2005:2	1,51	4,75	4,80	1,01
2006:1	0,54	3,53	1,96	0,56

Nota 1: Las variaciones y las tasas de crecimiento se calculan entre un semestre y el mismo semestre del período anterior

Nota 2: No incluye el empleo generado por los planes sociales

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

**Tabla 6 – Argentina: Variaciones semestrales de las Tasas de desempleo y de empleo a tiempo completo (en porcentaje de la población)**

Semestre	D(U)	D(FEMPL)
2003:1	-0,94	1,06
2003:2	-1,67	1,86
2004:1	-0,35	0,96
2004:2	-0,88	1,38
2005:1	-0,13	0,50
2005:2	-0,79	1,51
2006:1	0,16	0,54

Fuente: elaboración propia en base a INDEC

bien las cifras no son estrictamente comparables, el gráfico muestra que la tasa de empleo a tiempo completo ha recuperado toda la caída experimentada durante el período del régimen de convertibilidad y es similar a la de principios de los ochenta. Por otro lado, la tasa actual de empleo total (sin planes sociales) es la más alta de la serie.

## Ingresos laborales y su distribución

En paralelo a la trayectoria del empleo, pueden identificarse tres fases en la evolución de los salarios reales. Una primera fase de caída luego de la devaluación, una segunda de estabilización y una tercera de recuperación y crecimiento que se inició a comienzos de 2003. En efecto, el incremento de los precios domésticos luego de la devaluación repercutió de manera directa sobre el poder de compra de los salarios. Entre octubre de 2001 e igual período del año siguiente, las remuneraciones reales se redujeron aproximadamente 30 por ciento, aunque poco más de dos tercios de la caída se verificó en el semestre inmediato posterior a la salida de la convertibilidad. Luego de esta fuerte reducción, desde octubre de 2002 los ingresos laborales comenzaron a crecer en términos nominales a un ritmo similar al de los precios por lo que el registro de mayo de 2003 fue similar al de octubre de 2002 (Gráfico 13).<sup>33</sup>

A partir de 2003, el mayor dinamismo de la demanda de trabajo y la estabilidad de precios permitieron incrementar los ingresos reales de la población ocupada luego del extenso período de caída sistemática. En el primer año de recuperación – entre el primer semestre de 2003 y el mismo período de 2004-, los salarios reales crecieron 14 por ciento, excluyendo del cálculo a los beneficiarios de planes de empleo. El poder adquisitivo continuó su tendencia creciente evidenciando un alza promedio de 11 por ciento entre la primera mitad de 2005 y de 2006. En conjunto, a lo largo de todo este período los ingresos reales medios del total de los ocupados aumentaron 31 por ciento (Tabla 7). Sin embargo, dada la fuerte reducción previa, a principios de 2006 las remuneraciones reales todavía eran, en promedio, aproximadamente 10 por ciento inferiores a las de fines de la convertibilidad (Gráfico 13).

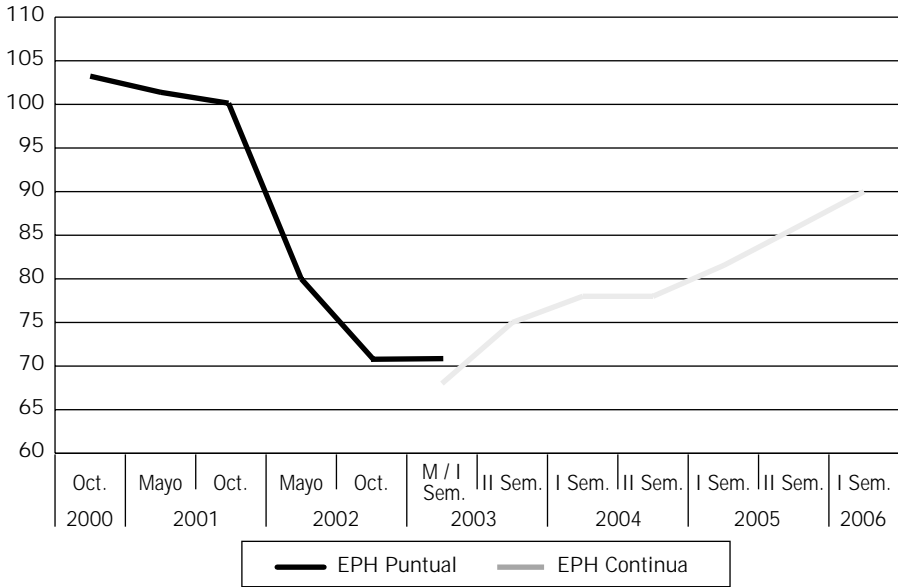
El crecimiento de los salarios se verificó en todos los grupos de trabajadores definidos según su categoría ocupacional,<sup>34</sup> si bien con diferente intensidad (Tabla 7). Específicamente, entre 2003 y 2006 los asalariados no registrados del sector privado experimentaron un incremento del orden del 33 por ciento mientras que en el caso de los asalariados registrados de ese sector el alza fue significativamente menor (23 por

---

<sup>33</sup> En 2003 la EPH experimentó un cambio sustancial ya que se transformó en un relevamiento continuo (EPH Continua) que sustituyó al de tipo puntual (EPH Puntual), cuya última onda fue la de mayo de ese año (ver [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)). No se han realizado empalmes entre ambas series debido a que no se cuenta con la información suficiente para ello. En todos los casos, las cifras corresponden estrictamente al dominio de la encuesta formado por los 28 aglomerados urbanos.

<sup>34</sup> Asalariado Registrado en la seguridad social, Asalariado no Registrado y No Asalariados.

**Gráfico 13 – Ingreso real de la ocupación principal 28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo (Índice Oct 01=100)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

ciento). Por su parte, los no asalariados (cuenta propia más patrones) experimentaron un aumento de aproximadamente 43 por ciento. El mayor aumento de los salarios en los puestos no cubiertos por la seguridad social muestra un fenómeno novedoso no evidenciado en los períodos de recuperación salarial previos donde la recomposición se daba fundamentalmente entre los puestos registrados.

Asimismo, otra característica importante del dinamismo de las remuneraciones ha sido su evolución diferencial según el grado de escolarización de los ocupados. En particular, se ha verificado una mejora relativa de los ingresos de los menos educados a lo largo de este período como consecuencia de un incremento del 37 por ciento en el caso de los trabajadores con secundario incompleto o menos frente al 24 por ciento de los que poseen terciario completo (Tabla 8).

Por lo tanto, considerando ambas dimensiones – categoría ocupacional y nivel de escolarización – se observa una reducción en la brecha salarial entre los extremos de la distribución, lo que ha contribuido a la disminución de la desigualdad entre los ocupados.

**Tabla 7 – Evolución del ingreso real de la ocupación principal Según categoría ocupacional 28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo**

	I Sem 2003	II Sem 2003	I Sem 2004	II Sem 2004	I Sem 2005	II Sem 2005	I Sem 2006	Variación I Sem 06- I Sem 03
Ocupados totales	722	783	825	819	856	900	947	31%
Asalariados totales	730	783	819	809	840	887	929	27%
Registrado	961	1014	1059	1032	1077	1142	1193	24%
No Registrado	413	460	476	497	507	519	529	28%
Asalariados Sector Privado	666	736	769	758	793	817	865	30%
Registrado	962	1037	1081	1037	1091	1125	1188	23%
No Registrado	386	448	452	484	490	495	512	33%
No Asalariado	699	790	840	847	901	937	1000	43%
Patrón	1685	1938	1800	1719	2051	2014	2085	24%
Cuenta Propia	572	613	654	670	684	714	777	36%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

**Tabla 8 – Evolución del ingreso real de la ocupación principal según nivel educativo 28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo**

	I Sem 2003	II Sem 2003	I Sem 2004	II Sem 2004	I Sem 2005	II Sem 2005	I Sem 2006	Variación I Sem 06- I Sem 03
Ocupados totales	722	783	825	819	856	900	947	31%
Hasta Secund. Incomp.	485	521	562	558	592	602	663	37%
Secund. Comp. – Terc. Incom.	775	812	850	854	877	934	977	26%
Tercianía Completa	1290	1382	1471	1414	1501	1636	1601	24%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

Uno de los factores que contribuyó a este proceso ha sido la importante política de ingresos implementada por el gobierno nacional desde mediados de 2002 a través de incrementos de suma fija y de recomposición del salario mínimo, medidas que impactan con mayor intensidad en los estratos de ingresos más bajos. En efecto, el gobierno nacional estableció por decreto un aumento no remunerativo para el sector privado de \$100 en el segundo semestre de 2002, elevándose esta cifra paulatinamente hasta los \$200 al final de 2003. Desde julio de ese año, se fueron transformando en sumas remunerativas. Hubo otros aumentos otorgados en 2004, pero de menor cuantía. A su vez, el salario mínimo fue incrementado sucesivamente de \$200 – vigente hasta junio de 2003 – hasta \$450 en septiembre de 2004. En el año 2005 dicho monto se elevó hasta \$630 y en 2006 se fijó un incremento que permite elevar el salario mínimo a \$800. Para el sector público nacional a partir de junio de 2004 se estableció un adicional no remunerativo de \$100 para los trabajadores con remuneración inferior a \$1.000 y \$100 desde enero de 2005 a los trabajadores con remuneración inferior a \$1250. En 2005 se establecieron nuevos aumentos salariales de 10 por ciento a partir de junio y 9 por ciento a partir de agosto.

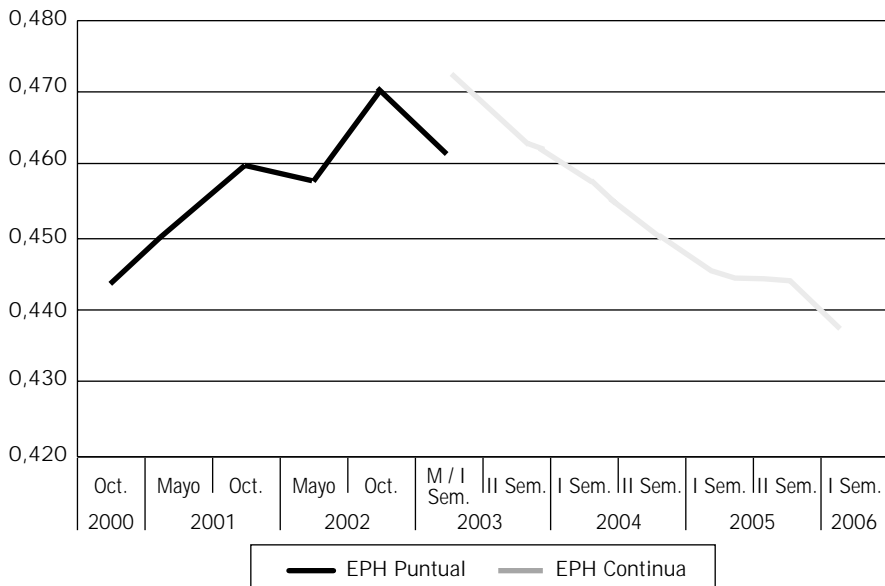
Si bien los asalariados no registrados no se encuentran comprendidos por la legislación laboral, suele argumentarse (Frenkel 2004a) que las remuneraciones pagadas a este conjunto de los trabajadores son influenciadas, en alguna medida, por las que perciben aquellos cubiertos por la seguridad social o, al menos, por los cambios que en ellas se producen. De ser así, y dado el menor valor promedio de los salarios de esos trabajadores, los aumentos no proporcionales debieron tener un mayor impacto entre ellos.

La caída generalizada de las remuneraciones reales durante el semestre posterior a la salida de la convertibilidad implicó que el índice de Gini permaneciera prácticamente inalterado. Luego de un leve aumento de la desigualdad entre mayo y octubre de 2002, comenzó a evidenciarse una reversión en la tendencia hacia la mayor concentración de estos ingresos (Gráfico 14)<sup>35</sup>, dinámica que se mantiene hasta la actualidad y que contrasta con el proceso experimentado a lo largo de la década de los noventa. En efecto, el Gini de los ingresos de la ocupación principal cayó un 8 por

---

<sup>35</sup> La EPH Continua ha logrado mejorar la captación de las actividades precarias las que generan, en su mayoría, ingresos inferiores al del promedio de los ocupados. Este es uno de los factores que explica que los indicadores de desigualdad del primer semestre de 2003 de la encuesta Continua sean superiores a los correspondientes a mayo de 2003 de la encuesta Puntual.

**Gráfico 14 – Índice de Gini de la ocupación principal 28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

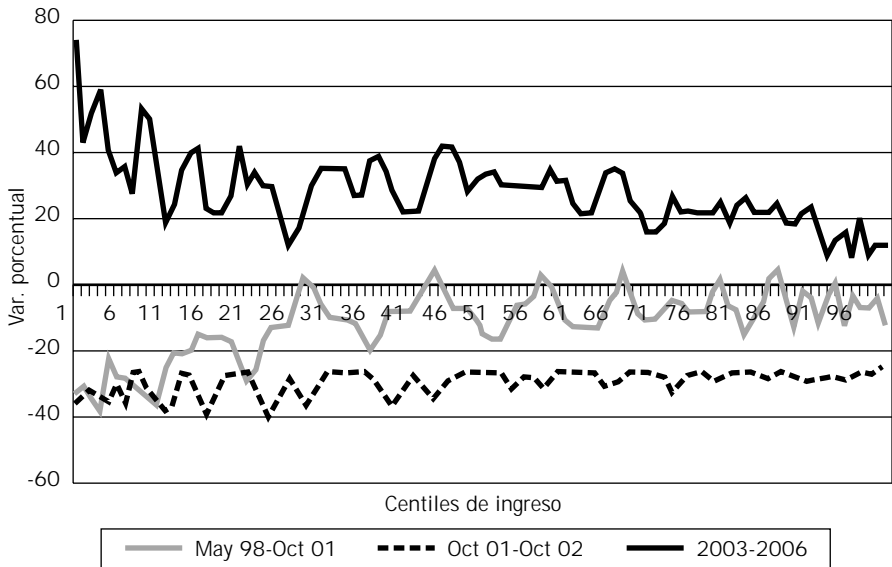
ciento entre el primer semestre de 2003 y el primer semestre de 2006 pasando de un valor de 0,472 a 0,435.<sup>36</sup>

El cambio de tendencia en la distribución de los ingresos laborales puede observarse con mayor detalle en el Gráfico 15. Allí se comparan las variaciones en los ingresos reales según centiles de ingreso de la ocupación principal en tres períodos de tiempo diferentes: la última fase de la convertibilidad (May.1998-Oct.2001), el primer año luego del cambio de régimen (Oct.2001-Oct.2002) y el período de recuperación (I Sem.2003-II Sem.2006).

Como se observa en el gráfico el empeoramiento en las condiciones del mercado laboral en la etapa final del régimen de convertibilidad implicó una caída en los ingresos reales que afectó con mayor intensidad a los ingresos más bajos. Por su parte, en el período 2001-2002 ésta fue relativamente homogénea a lo largo de toda la distribución debido al ya

<sup>36</sup> La reducción verificada a lo largo de todo este período resulta estadísticamente significativa al 95 por ciento de confianza.

**Gráfico 15 – Cambio proporcional en los ingresos reales de la ocupación principal, según centiles de ingreso**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

mencionado impacto del alza de los precios. Por último, a partir de 2003 la mejora en las remuneraciones reales se verificó con mayor fuerza entre los primeros centiles, fenómeno que es consistente con la reducción en la brecha salarial mencionada arriba.

No obstante la reversión en la tendencia hacia la mayor desigualdad, la concentración del ingreso continúa siendo elevada debido a la fuerte inequidad de ingresos previa al cambio de régimen (Tabla 9). En el primer semestre de 2006, Mientras el 20 por ciento de los ocupados de menores salarios recibía el 4 por ciento de la masa total, el quinto quintil captaba aproximadamente el 48 por ciento de la misma. Asimismo, el ingreso medio de este subconjunto de ocupados representaba 12 veces el del primer quintil (dicha relación se elevaba a 15 veces a comienzos de 2003).

Tal como se deduce de la Tabla 7, una de las dimensiones a través de la cual se evidencia la fuerte heterogeneidad dentro del conjunto de los trabajadores es la categoría ocupacional, y en particular, la condición de registro entre los ocupados en relación de dependencia. En efecto, en el primer semestre de 2006, los asalariados del sector privado no cubier-

**Tabla 9 – Distribución quintílica de los ingresos de la ocupación principal  
28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo**

Quintil	I Sem 03	II Sem 03	I Sem 04	II Sem 04	I Sem 05	II Sem 05	I Sem 06
1	3,3%	3,7%	3,9%	3,9%	4,2%	4,0%	4,1%
2	9,0%	9,4%	9,6%	9,7%	9,8%	9,7%	10,1%
3	14,7%	14,3%	14,7%	15,1%	15,3%	15,5%	15,4%
4	21,8%	21,5%	21,3%	22,1%	21,6%	22,3%	22,2%
5	51,1%	51,0%	50,5%	49,3%	49,2%	50,2%	48,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

tos por la seguridad social obtenían, en promedio, un ingreso que representaba el 43 por ciento del de los asalariados registrados de ese sector.

Por lo tanto, si bien la mejora salarial se ha verificado con mayor intensidad entre los asalariados no registrados que en el resto de los asalariados, continúa existiendo una brecha significativa entre ambos grupos. Ello refleja los efectos de un mercado de trabajo que ha ido segmentándose como resultado del bajo dinamismo global del mercado de trabajo a lo largo de los años noventa donde, por un lado, existe un conjunto de trabajadores que perciben mayores ingresos y que están cubiertos por la seguridad social y por otro, trabajadores de bajos salarios, en puestos precarios y sin protección social.

Los diferenciales de ingresos entre ambos grupos podrían estar afectados, sin embargo, por una desigual composición del empleo (en términos de características personales y ocupacionales) al interior de cada uno de estos grupos. En particular, ello podría estar reflejando el hecho de que entre los asalariados no registrados se encuentran sobrerrepresentados los trabajadores menos calificados y los que trabajan a tiempo parcial. Si ello fuera así, las brechas salariales observadas podrían no ser exclusivamente atribuibles a la categoría ocupacional y a la condición de registro.

Para cuantificar el efecto de esta dimensión, como así también la influencia de otros atributos, se estimaron diferentes ecuaciones de salarios y de horas trabajadas para el primer semestre de 2006 (Tabla 10).<sup>37</sup>

<sup>37</sup> En todas las estimaciones el grupo de control lo constituyen las mujeres en relación de dependencia, registradas en la seguridad social, no jefas de hogar, con educación primaria incompleta y que trabajan en la industria manufacturera. Las estimaciones toman en cuenta la corrección por sesgo de selección muestral y se llevaron a cabo por el método de Heckman.

Tabla 10 – Ecuaciones de ingreso

	Ocupados totales			Reg. IV
	Regresión I Sal Mensual	Regresión II Sal horario	Regresión III Horas	Ocupados de más de 35hs
<b>Categoría</b>				
No registrado	-0,677 (65.74)**	-0,427 (42.95)**	-0,248 (28.18)**	-0,497 (46.23)**
No rasalariado	-0,579 (53.69)**	-0,352 (33.76)**	-0,227 (24.67)**	-0,37 (33.57)**
<b>Educación</b>				
Primaria Completa	0,218 (13.17)**	0,138 (8.61)**	0,08 (5.63)**	0,183 (10.00)**
Secundaria Incompleta	0,35 (20.27)**	0,258 (15.45)**	0,091 (6.14)**	0,33 (17.45)**
Secundaria Completa	0,568 (33.44)**	0,415 (25.33)**	0,15 (10.30)**	0,484 (26.12)**
Terciaria Incompleta	0,654 (35.43)**	0,614 (34.38)**	0,043 (2.73)**	0,616 (30.30)**
Terciaria Completa	0,952 (51.583)**	0,903 (50.29)**	0,066 (4.16)**	0,934 (45.71)**
<b>Rama de actividad</b>				
Construcción	-0,066 (4.21)**	-0,042 (2.80)**	-0,018 -1,34	-0,083 (5.41)**
Comercio	-0,064 (5.54)**	-0,194 (17.44)**	0,133 (13.48)**	-0,105 (9.14)**
Transporte y financiero	0,102 (5.96)**	-0,053 (3.16)**	0,161 (10.95)**	-0,051 (3.14)**
Salud y educación	-0,112 (8.90)**	0,138 (11.21)**	-0,239 (21.90)**	-0,05 (3.72)**
Otras ramas	-0,235 (17.31)**	0,006 -0.47	-0,241 (20.84)**	-0,107 (7.16)**
Edad	0,058 (33.07)**	0,036 (21.29)**	0,021 (14.18)**	0,046 (22.99)**
Edad2	-0,001 (29.74)**	-0,0003 (16.54)**	-0,0003 (15.76)**	-0,0005 (19.66)**
Hombre	0,393 (42.49)**	0,133 (14.84)**	0,263 (33.09)**	0,249 (24.68)**
Jefe de Hogar	0,15 (16.37)**	0,077 (8.64)**	0,077 (9.85)**	0,137 (14.01)**
Constante	4,91 (122.77)**	0,454 (11.79)**	3,086 (90.42)**	5,364 (120.71)**
<b>Observations</b>	30049	28306	28306	18856
<b>R-squared</b>	0,48	0,42	0,2	0,46

Valor absoluto de la estadística de t entre paréntesis

\* significant at 5 por ciento; \*\* significant at 1 por ciento

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

Las tres primeras ecuaciones se llevaron a cabo para el conjunto de los ocupados, mientras que la cuarta se restringió a los ocupados con más de 35 horas semanales de trabajo. A su vez, en la ecuación I la variable dependiente es el ingreso mensual de la ocupación principal (en logaritmos), en la estimación II es el ingreso horario y en la III es el logaritmo de las horas. La estimación IV replica la regresión I pero para los asalariados de más de 35 horas.

En todas las estimaciones de salarios se verifica que la categoría ocupacional es una dimensión muy relevante para explicar las brechas entre los ocupados. Dadas otras características de los trabajadores, los asalariados no registrados a tiempo completo recibían a comienzos de 2006 un ingreso aproximadamente 50 por ciento inferior al de los asalariados registrados a tiempo completo (regresión IV), fenómeno consistente con lo mencionado previamente. Por su parte, la brecha entre asalariados registrados y no asalariados es menor pero significativa, de alrededor de 37 por ciento.

Al considerar el total de los ocupados los diferenciales de ingresos mensuales según esta dimensión son aún mayores. En efecto, los no cubiertos obtienen un salario 68 por ciento inferior al de los registrados. Las brechas son inferiores cuando son calculadas en términos de los ingresos horarios, lo que reflejaría que, a igualdad de otros atributos, los asalariados registrados obtienen ingresos laborales mensuales más elevados que el resto de los ocupados tanto porque reciben salarios horarios superiores como porque trabajan más horas. Esto último se confirma en la regresión III donde los no registrados trabajan 25 por ciento menos de horas por semana que los asalariados registrados. Similar brecha se observa entre éstos y el conjunto de los no asalariados.

Los retornos de la educación también contribuyen fuertemente a los diferenciales salariales evidenciados dentro de la fuerza de trabajo: las remuneraciones mensuales de aquellos que completaron su educación primaria son – dependiendo de la especificación del modelo – entre un 14 por ciento y 22 por ciento superiores a la de aquellos que no terminaron este nivel. En el otro extremo, haber completado la educación terciaria permite acceder a ingresos 90 por ciento superiores a los de primaria incompleta. Al igual que lo que sucede según la categoría ocupacional, las brechas se refuerzan por el tipo de jornada laboral dado que los más calificados reciben mayores ingresos horarios y además trabajan más horas.

Asimismo, como es habitual en este tipo de ecuaciones, los hombres y jefes de hogar reciben mayores salarios (mensuales y horarios) que las mujeres y otros miembros del hogar, respectivamente. Por su parte, la edad ejerce un efecto positivo pero no lineal sobre los ingresos laborales a la vez que las actividades manufactureras se encuentran entre aquellas en las que se obtienen niveles salariales más elevados (con la excepción, en general, de transporte y servicios financieros).

### Ingresos familiares y su distribución

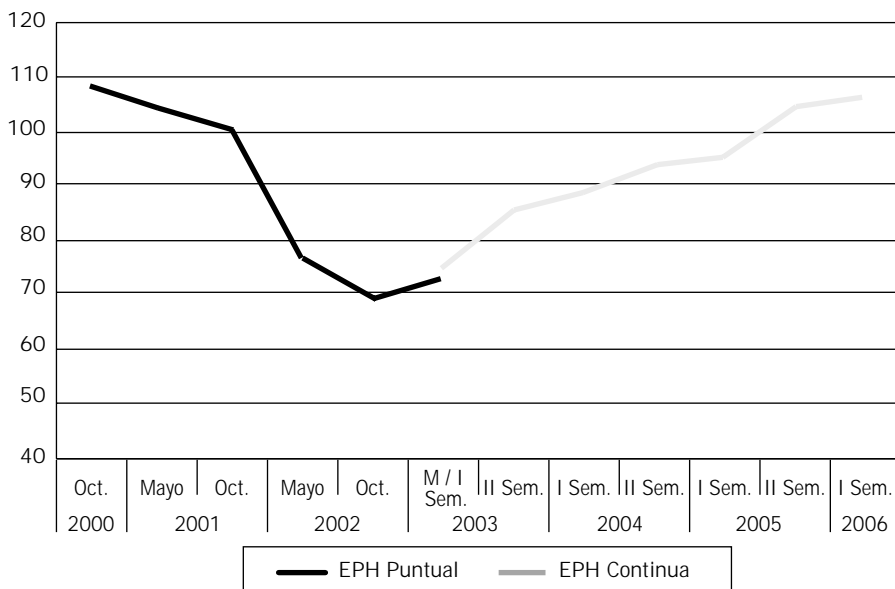
Dada la importancia que el mercado de trabajo tiene en la generación de los ingresos de las familias, la dinámica laboral ha venido teniendo un fuerte impacto en la evidenciada entre los hogares. En efecto, como resultado de la favorable evolución del empleo y de la recomposición salarial, los ingresos familiares iniciaron un proceso de crecimiento sostenido a partir de 2003 que se extiende hasta la actualidad, del orden del 42 por ciento en términos reales (Gráfico 16). Este proceso permitió recuperar plenamente la capacidad de compra e inclusive superar los valores promedio vigentes a fines de 2001. Este proceso ha estado acompañado de una mejora en los niveles de concentración de los ingresos de los hogares.

Contrariamente a lo sucedido entre los trabajadores, en el semestre siguiente a la salida de la convertibilidad la desigualdad de los ingresos familiares aumentó como consecuencia, principalmente, del crecimiento del desempleo. Ello se refleja en el empeoramiento del índice de Gini del ingreso per cápita familiar que pasó de 0,520 a 0,541 entre octubre de 2001 y mayo 2002. Luego del máximo nivel de concentración alcanzado en mayo de 2002, se produjo una reversión de esta tendencia. Uno de los factores que inicialmente explicó este quiebre fue la implantación del PJJHD<sup>38</sup>, dado que, como ya se comentó, otorgó empleo y/o ingresos a las familias más pobres. El efecto impacto del mismo se evidencia en la caída del Gini del ingreso total familiar entre mayo y octubre de 2002 que, en ausencia de estos planes, hubiera sido de 0,505 en vez de 0,489. A partir de 2003 la desigualdad entre los hogares ha presentado una tendencia decreciente sostenida lo que posibilitó la reducción del índice de Gini de 5 p.p desde 0.532 a 0.486 entre aquel año y el primer semestre de 2006 (Gráfico 17).

---

<sup>38</sup> El Plan Jefes y Jefes de Hogares Desocupados fue implementado en 2002 por el Gobierno Nacional en respuesta a la crítica situación social imperante en el país. El mismo estableció un monto fijo de \$150 destinado a jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad. En el año 2003 alcanzó a cerca de 2 millones de hogares para luego reducir sistemáticamente su cobertura.

**Gráfico 16 – Ingreso real per capital familiar 28 aglomerados urbanos. Incluye planes de empleo y aguinaldo. (Índice Oct.01=100)**

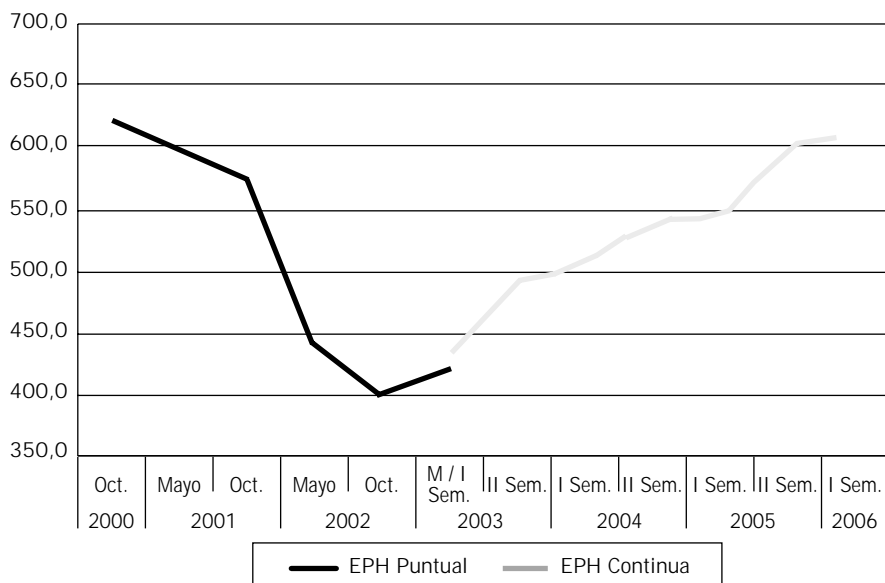


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

Esta mayor equidad entre los hogares se manifiesta también en la relación quintílica de los ingresos totales familiares: mientras en el primer semestre de 2003 el ingreso per cápita medio del quinto quintil representaba 25 veces el correspondiente al primer quintil, en el primer semestre de 2006 la brecha se había reducido a 15 veces (Tabla 11). Ello se debe al hecho de que si bien todos los quintiles experimentaron incrementos en sus ingresos reales, éstos fueron más intensos entre los hogares más pobres. En efecto, a lo largo de este período los hogares del primer quintil lograron duplicar la capacidad adquisitiva de sus ingresos mientras que los hogares más ricos experimentaron un alza del orden del 30 por ciento. Asimismo, ello fue consecuencia mayormente de la significativa reducción del desempleo abierto (el cual afecta con mayor intensidad a los hogares ubicados en el extremo inferior de la distribución) y, en menor medida, de la recuperación de los salarios.

No obstante esta dinámica, la concentración del ingreso familiar continúa siendo elevada. En el primer semestre de 2006, el 20 por ciento de hogares más pobres recibía sólo el 4 por ciento del ingreso total, mien-

**Gráfico 17 – Ingreso real per capital familiar 28 aglomerados urbanos. Incluye planes de empleo y aguinaldo**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

**Tabla 11 – Ingresos medios per capita familiar por quintiles 28 aglomerados urbanos. Excluye planes de empleo y aguinaldo**

Quintil	I Sem 03	II Sem 03	I Sem 04	II Sem 04	I Sem 05	II Sem 05	I Sem 06
1	50,0	65,3	78,5	84,6	90,8	101,4	105,2
2	148,6	176,3	193,3	212,3	217,9	247,0	256,7
3	265,2	302,3	320,2	349,3	358,6	399,5	417,5
4	450,1	514,2	522,6	569,2	576,1	642,7	660,2
5	1236,5	1390,4	1425,8	1479,1	1475,7	1612,7	1609,5
Promedio	429,6	489,6	507,9	538,5	543,4	599,9	609,5
5 quintil/ 1 quintil	25	21	28	17	16	16	15

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

tras que el quinto quintil captaba el 50 por ciento del mismo. Por su parte, la relación de ingresos per cápita medios entre ambos grupos era de 15 veces – la cual era de 25 veces en 2003. (Tabla 11).

## Pobreza e indigencia<sup>39</sup>

Ya antes del abandono de la convertibilidad el 38 por ciento de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Diez meses después de la devaluación del peso, esta proporción llegó al 57.5 por ciento de la población urbana, y sólo entre octubre de 2001 y mayo de 2002, el porcentaje de hogares pobres se incrementó en 13,4 p.p. (Gráfico 18) Este empeoramiento de las condiciones de vida se evidencia también en la brecha de pobreza,<sup>40</sup> ya que para la misma fecha los hogares pobres necesitaban en promedio más que duplicar sus ingresos para escapar de esta situación.

Por lo tanto, la muy elevada incidencia de pobreza que se registró luego de la salida de la convertibilidad se explica, por un lado, por la magnitud del shock que implicó la misma, especialmente en términos de caída de las remuneraciones reales y, por el otro lado, por la grave situación previa.

Esta dinámica desfavorable de la situación social se debió al efecto conjunto de la caída de ingresos medios reales y a su más desigual distribución por lo que resulta interesante cuantificar la relevancia de cada uno de estos factores. En particular, las variaciones en los niveles de pobreza pueden ser descompuestas en dos efectos<sup>41</sup>: por un lado, el cambio experimentado como consecuencia de las variaciones en el ingreso medio real total del hogar, manteniendo constante la distribución – efecto crecimiento – y, por el otro, como consecuencia de cambios distributivos con un ingreso medio constante – efecto distribución-. A su vez, el «efecto crecimiento» puede ser descompuesto en el «efecto inflación» y en el «efecto ingreso nominal». El primero de ellos indica cuánto hubiera sido la variación en el nivel de pobreza con ingresos nominales y distribución constantes. El segundo cuantifica el impacto de los cambios en los ingresos corrientes bajo el supuesto de estabilidad de los precios y del

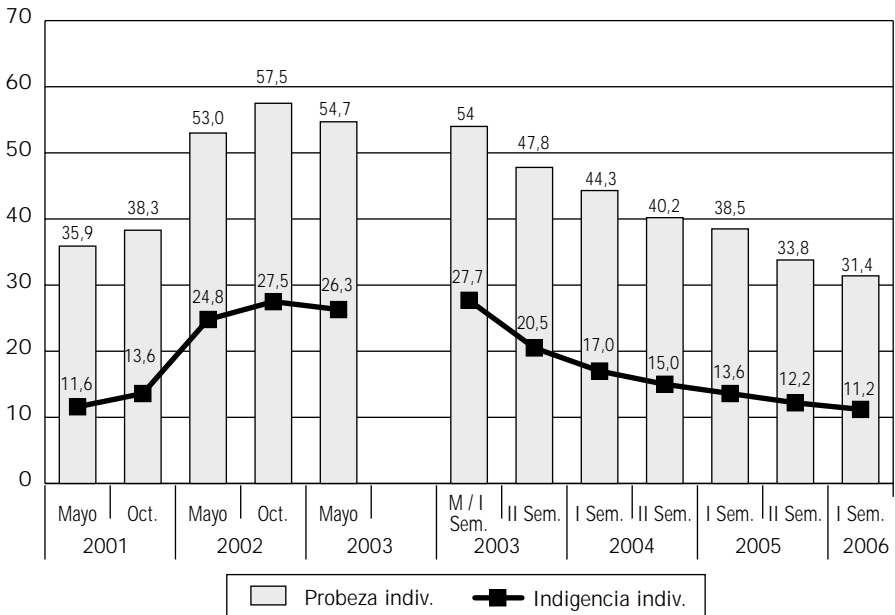
---

<sup>39</sup> La incidencia de la pobreza se refiere a la proporción de hogares (o población) que no puede acceder a una canasta considerada básica de bienes y servicios. La pobreza por insuficiencia de ingresos difiere de las medidas estandarizadas internacionales (de un dólar por día por persona, por ejemplo) debido a que el valor de la canasta de referencia se calcula en base a los precios y a las pautas de consumo domésticas.

<sup>40</sup> La brecha de pobreza mide la diferencia porcentual entre los ingresos medios de los hogares pobres y la línea de pobreza.

<sup>41</sup> Esta descomposición se basa en Datt y Ravallion (1990). La descomposición no es exacta debido a la existencia de efectos cruzados entre los dos componentes.

Gráfico 18 – Pobreza e indigencia 28 aglomerados urbanos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

grado de concentración de aquellos. Los resultados se muestran en la Tabla 12.<sup>42</sup>

Durante el último año de la convertibilidad, la caída de los ingresos totales de los hogares explicó el 70 por ciento del aumento de la pobreza (efecto ingreso), aún cuando la deflación morigeró levemente la caída de los ingresos reales al abaratar la canasta básica. Por su parte, el empeoramiento de la distribución del ingreso explicó el 30 por ciento restante del incremento de la pobreza. A partir de ese momento, el efecto distribución pierde relevancia y el recrudecimiento de los niveles de pobreza se explica fundamentalmente por el deterioro de los ingresos reales en virtud de la inflación del primer semestre de 2002. En particular, entre mayo y octubre de 2002, los incrementos de ingresos de las familias (el signo negativo en el efecto ingreso nominal) no alcanzaron a compensar la continuidad de los aumentos de precios, de manera que la pobreza continuó elevándose, aun cuando lo hiciera a tasas menores que

<sup>42</sup> El signo negativo implica que el efecto del que se trate actuó en signo contrario al de la variación de la pobreza.

Tabla 12 – Descomposición de la variación de la pobreza (hogares)

<b>Período</b>	<b>Variación (p.p.)</b>	<b>Efecto crecimiento</b>	<b>Efecto Inflación</b>	<b>Efecto ingreso nominal</b>	<b>Efecto distribución</b>	<b>Residuo</b>
O00-O01	4,7	70%	-6%	74%	30%	2%
O01-M02	12,3	98%	63%	28%	10%	-1%
M02-O02	4,8	72%	150%	-63%	9%	4%
O02-M03	-3,1	85%	-2%	89%	18%	-5%
II S03-II S04-	-6,7	72%	-36%	97%	29%	9%
II S04-II S05-	-5,1	72%	-66%	133%	22%	10%
II S03-I S06-	-13,4	72%	-61%	116%	27%	189%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

en el semestre anterior. El aumento de los ingresos familiares en este período se explica, en una parte importante, por la rápida extensión del PJJHD del cual se beneficiaron los hogares pobres e indigentes (Tabla 12).<sup>43</sup>

La tendencia negativa en la situación social se revirtió a partir de 2003. Como se menciona arriba, el resultado conjunto del aumento de la ocupación y de las remuneraciones se tradujo en un proceso de crecimiento de los ingresos familiares a partir de 2003 que se verificó con una mejora paulatina en su distribución. Ello se observa en el cuadro, por cuanto tanto el «efecto crecimiento» como el «efecto distribución» han sido importantes en la reducción de la pobreza, más el primero que el segundo (aproximadamente 70 por ciento y 30 por ciento, respectivamente). Asimismo, se observa que los ingresos reales lograron incrementarse a pesar del aumento en el valor de la canasta básica total (lo cual se refleja en el signo negativo del efecto inflación), especialmente en los períodos más recientes.

Todo ello posibilitó que entre los primeros semestres de 2003 y 2006 el porcentaje de individuos residentes en los 28 aglomerados urbanos pertenecientes a hogares pobres se redujera en 23 p.p – de 54 por ciento a 31.4 por ciento – mientras que en el caso de los individuos indigentes la caída fue de 16,5 p.p. – de 27.7 por ciento a 11.2 por ciento.

<sup>43</sup> Si bien el plan estuvo correctamente focalizado en los más pobres, dado el bajo monto de la transferencia en relación al valor de la canasta, el impacto sobre la incidencia de la pobreza fue reducido. En el caso de la indigencia, el efecto ha sido superior. Asimismo, dada la reducción del número de beneficiarios desde 2003, en la actualidad el impacto del plan sobre ambos indicadores es muy reducido.

**Tabla 13 – Indicadores de los hogares, según condición de pobreza  
28 aglomerados urbanos, II semestre de 2005**

<b>Indicadores promedio por hogar</b>	Total de hogares	Hogares no pobres	Hogares pobres
Ingreso total familiar	<b>1.506</b>	1.810	531
Ingresos per cápita	<b>453</b>	622	114
Personas	<b>3,31</b>	2,91	4,54
Menores de 14 años	<b>0,8</b>	0,5	1,6
Tasa de desocupación (%)	<b>10,6</b>	7,0	20,3
Tasa de inactividad (%)	<b>46,1</b>	50,8	36,7
Tasa de empleo (%)	<b>41,2</b>	47,3	29,3

Fuente: EPH (INDEC)

Los hogares pobres no sólo reciben menos ingresos por hogar que los hogares no pobres, sino que son mayores en tamaño (4,5 vs. 2,9), por lo que la brecha de ingresos por persona entre estos dos conjunto de hogares es aún mayor. En el segundo semestre de 2005, mientras los hogares no pobres obtenían aproximadamente 3 veces el ingreso medio familiar de los hogares pobres, ese diferencial se elevaba a 5 veces en el caso del ingreso per cápita (Tabla 13).

Asimismo, en los hogares pobres hay más menores de 14 años lo que, junto con una deficiente inserción en el mercado de trabajo por parte de los adultos, da como resultado una mayor tasa de dependencia promedio (menor tasa de empleo). En el segundo semestre de 2005, la tasa de actividad en los hogares pobres era 14 p.p. inferior a la de los hogares no pobres mientras que la tasa de desempleo era 3 veces más elevada (20 por ciento y 7 por ciento, respectivamente, ver Tabla 13).

Otra forma complementaria de caracterizar la pobreza consiste en describir el perfil del jefe de familia según el tipo de hogar al cual pertenece. En el primer semestre de 2006 el porcentaje de ocupados entre los jefes pertenecientes a hogares pobres era 15 p.p inferior a la de los jefes de hogares no pobres mientras que la incidencia del desempleo en los jefes de hogares pobres era el cuádruple a la correspondiente al resto de los hogares – 11 por ciento versus 3 por ciento (Tabla 14).

Una parte de esta situación se relaciona con los diferentes niveles de escolarización entre los jefes de hogar. En efecto, al considerar esta dimensión, se constata que el 20 por ciento de los jefes de hogares pobres tenían secundario y más mientras que ese porcentaje ascendía a casi 60 por ciento para el promedio de los restantes hogares. Asimismo, aproxima-

Tabla 14 – Características de los jefes de hogar entre 25 y 65 años de edad 28 aglomerados urbanos, incluye planes de empleo. I semestre de 2006

	Hogares pobres	Hogares no pobres
<b>Estado</b>		
Ocupado	73,8%	88,5%
Desocupado	11,0%	2,9%
Inactivo	15,2%	8,6%
<b>Nivel de educación</b>		
Hasta secundario incompleto	80,3%	42,6%
Secundario completo y terciario incompleto	16,8%	35,4%
Terciario completo	2,9%	22,0%
<b>Categoría ocupacional</b>		
Registrados	20,2%	56,5%
No registrados	48,5%	19,0%
No asalariados	31,4%	24,5%
<b>Rama de actividad</b>		
Industria	13,0%	15,6%
Construcción	20,9%	7,3%
Comercio, restaurantes y hoteles	22,4%	20,2%
Servicios de transporte y a las empres.	5,6%	9,0%
Servicios financieros	5,0%	11,4%
Servicios de salud y educación	15,2%	23,8%
Servicios personales	17,5%	12,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC)

damente sólo un 3 por ciento de jefes del primer grupo tenían un nivel terciario completo, cifra que se compara con el 22 por ciento de los restantes hogares.

Respecto de los jefes ocupados, existe una fuerte discrepancia en términos de la categoría ocupacional. El empleo precario tiene una significativa incidencia entre los hogares pobres: aproximadamente la mitad de los jefes ocupados se desempeña en posiciones asalariadas no cubiertas por la seguridad social mientras que dicha cifra se reduce al 19 por ciento en el resto de las familias. Por el contrario, este último grupo concentra un 57 por ciento de jefes asalariados en puestos cubiertos frente al 20 por ciento de los hogares pobres. Este fenómeno indica que la pobreza no sólo está asociada a episodios de desempleo sino, también, a la calidad de los

puestos en los que logran insertarse los miembros de hogares de cada grupo lo que genera el fenómeno de «trabajadores pobres».

Por último, la rama de actividad a la que pertenece el jefe de hogar también se distribuye diferencialmente entre estos dos conjuntos de hogar, con la única excepción de las actividades industriales. En particular, la construcción y los servicios personales presentan una mayor concentración entre los hogares pobres mientras que lo contrario se verifica con los servicios financieros y a las empresas, y con los servicios de salud y educación.



---

## Bibliografía y referencias

- Blecker, R. (2005): «Financial globalization, exchange rates and international trade», in Gerald Epstein (Ed.), *Financialization in the World Economy*, Northampton, MA and Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.183-209.
- Bofinger, P. y Wollmershäuser, T. (2003): «Managed Floating as a Monetary Policy Strategy», mimeo.
- Borzel, M. (2005): «El manejo de la cuenta capital: enseñanzas recientes y desafíos para Argentina», Centro de Economía y Finanzas par el desarrollo de la Argentina, mimeo.
- Canales-Kriljenko, J. I. (2003): «Foreign Exchange Intervention in Developing and Transition Economies: Results of a Survey», *IMF Working Papers* 03/95.
- Canales-Kriljenko, J. I., Guimaraes, R. and Karacadag, C. (2003): «Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Elements of Best Practice», *IMF Working Papers* 03/152.
- Damill, M. (2000): «El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad», *Boletín Informativo Téchint* N° 303, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2003): «Argentina: Macroeconomic Performance and Crisis», in: Ffrench-Davis, R., Nayyar, D. y Stiglitz, J.E. (eds.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, Initiative for Policy Dialogue, Macroeconomics Policy Task Force, New York, forthcoming. Available in: <http://www.policydialogue.org>.
- Damill, M. and Frenkel, R. (2006): «The Argentine labour market in a financially globalized world», *CEPAL Review* 88, Santiago de Chile, April.
- Damill, M., Frenkel, R. and Maurizio, R. (2002): «Argentina: A decade of currency board. An analysis of growth, employment and income distribution», *Employment Paper* 2002/42, International Labour Office, Geneva.
- Damill, M., Frenkel, R. and Maurizio, R. (2003): «Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa», *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 135, ECLAC, Santiago de Chile.
- Damill, M., Frenkel, R. and Rapetti, M. (2005): «The Argentinean Debt: History, Default and Restructuring», Initiative for Policy Dialogue, *Working Paper Series*, Columbia Univ., N. York. Available at: <http://www.gsb.columbia.edu/ipd/publications/workingpapers>.
- Datt, G. and Ravallion, M. (1990) «Growth and redistribution components of changes in poverty measures. A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s», *Journal of Development Economics* 38. North Holland.
- Fischer, S. (2001): «Exchange rates regimes: is the bipolar view correct?», Distinguished Lecture on Economics in Government, American Economic Association, New Orleans, January 6.
- Frankel, J. and Rose, A.K. (1995): «Empirical Research on Nominal Exchange Rates.» In G. M. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III. Amsterdam: Elsevier, pp. 1689-1709.

- Frenkel, R. (1983): «Mercado financiero, Expectativas Cambiarias y Movimientos de Capital», *El Trimestre Económico*, Vol. L (4), N° 200, México.
- Frenkel, R. (1990): «El régimen de alta inflación y el nivel de actividad», in J. P. Arellano (compilador) *Inflación Rebelde en América Latina CIEPLAN – Hachette, Santiago de Chile*.
- Frenkel, R. (2002): «Capital Market Liberalization and Economic Performance in Latin America.» In J. Eatwell and L. Taylor (eds.) *International Capital Markets. Systems in Transition*. Oxford University Press Inc., New York, pp. 255-276.
- Frenkel, R. (2003a): «Globalization and Financial Crises in Latin America», *CEPAL Review* N° 80, ECLAC, Santiago, Chile.
- Frenkel, R. (2003b): «From the boom in capital inflows to financial traps», Initiative for Policy Dialogue (IPD) Capital Market Liberalization Task Force, Barcelona, Spain, June 2-3, 2003.
- Frenkel, R. (2004a): «Remuneraciones, Mercado de trabajo y política salarial en la recuperación. Argentina 2003-2004», paper prepared for the ILO/ Argentine Labor Ministry project «Enfrentando los retos del trabajo decente».
- Frenkel, R. (2004b): «Real exchange rate and employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico», paper for The G-24, Washington DC, September.
- Frenkel, R. (2005): «An Alternative to Inflation Targeting in Latin America: Macroeconomic Policies focused on Employment», *Journal of Post Keynesian Economics* (forthcoming).
- Frenkel, R. and Rapetti, M. (2006): «Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse», in *Alternatives to Inflation Targeting*, No. 8, Political Economy Research Institute (PERI) University of Massachusetts Amherst.
- Frenkel, R. and Taylor, L. (2005): «Real Exchange Rate, Monetary Policy, and Employment.» Paper prepared for the High-Level United Nations Development Conference, New York, 14-15 March.
- IEO (2004): «Report on the evaluation of the role of the IMF in Argentina, 1991-2001», Independent Evaluation Office, IMF, Washington DC.
- Lavoie, M. (2001): «The reflux mechanism in the open economy», in: Rochon L. P. and M. Vernengo (eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy: Essays on Horizontalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Le Fort, G. and Lehmann, S. (2003): «The unremunerated reserve requirement and net capital flows: Chile in the 1990s», *CEPAL Review* N° 81, ECLAC, Santiago, Chile.
- Minsky, H. P. (1975): *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York.
- Obstfeld, M., Shambaugh, J.C., y Taylor, A. (2004): «Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies and Capital Mobility.» *NBER Working Paper* No 10396.
- Palma, G. (2002): «The three routes to financial crisis: The need for capital controls», in: Eatwell, J. and L. Taylor (eds.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford University Press Inc., New York, pp. 297-338.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation, and Growth*, Cambridge MA: MIT Press.

- Taylor, L. (1998): «Lax Public Sector and Destabilizing Private Sector: Origins of Capital Market Crises», in United Nations Conference on Trade and Development, International Monetary and Financial Issues for 1990s, vol. 10, New York.
- Taylor, L. (2004): *Reconstructing Macroeconomics. Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Williamson, J. (1983): *The Open Economy and the World Economy*, Basic Books, New York.
- Williamson, J. (2000): «Exchange Rate Regimes in Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option», Institute for International Economics, Washington D.C., 2000.
- Wollmershäuser, T. (2003): «A Theory of Managed Floating», Universität Würzburg, mimeo.