



Nº 25

**“LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA ECONOMICA PARA UN
NUEVO CONSENSO SOCIAL QUE PRIVILEGIE LA GENERACION
DE EMPLEO, NUEVAS FORMAS DE TRABAJO
Y DISTRIBUCION PROGRESIVA DEL INGRESO”**

Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo

Buenos Aires, Agosto de 1999

INDICE

1. VIEJO CONSENSO: EFICIENCIA ECONÓMICA COMO RESULTADO DE LA SEGURIDAD LABORAL Y SOCIAL.....	1
2. EL CONSENSO ACTUAL: EFICIENCIA ECONÓMICA COMO RESULTADO DE LA INSEGURIDAD LABORAL Y SOCIAL.....	3
3. LA SOCIEDAD CAUTIVA DEL ACTUAL CONSENSO.....	8
4. UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONSENSO SOCIAL QUE PRIVILEGIE LA GENERACIÓN DE EMPLEO, NUEVAS FORMAS DE TRABAJO Y LA DISTRIBUCIÓN PROGRESIVA DEL INGRESO	11
4.1. LOS OBJETIVOS.....	11
4.2. LAS EVIDENCIAS O PARÁMETROS DEL PROBLEMA DEL EMPLEO	12
4.3. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA UN NUEVO CONSENSO SOCIAL	16
4.3.1. Crecimiento, restricción externa y convertibilidad	18
4.3.2. La demanda efectiva y el nivel de empleo	20
4.3.3. Las políticas específicas de empleo.....	21
4.3.4. Diversificación de fuentes de ingresos y flexibilidad microeconómica	22
4.3.5. Derecho al empleo y derecho al ingreso.....	24
4.3.6. Equilibrio fiscal y reforma tributaria	25
4.3.7. Progreso técnico, sistema financiero, ahorro e inversión.....	27
5. PARA CONTINUAR LA DISCUSIÓN	29
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	29

1. VIEJO CONSENSO: EFICIENCIA ECONÓMICA COMO RESULTADO DE LA SEGURIDAD LABORAL Y SOCIAL¹

El tradicional consenso social en Argentina se sostenía sobre la base de las garantías otorgadas por una red de *seguridad social*. Los llamados *derechos sociales* (mediante los que se pretendía hacer efectiva la ciudadanía social), eran un derivado de los *derechos laborales* e, incluso, ambos grupos de derechos se *constituían* conjuntamente como norma jurídica. Las redes de seguridad social dependían fundamentalmente de una *red de seguridad laboral*. Esto es, seguridad en todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo. ¿Cuáles?. Sintéticamente²

- i) seguridad en el *mercado de trabajo*, mediante políticas públicas de demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado);
- ii) seguridad en el *ingreso del trabajo*, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y esquemas de seguro social;
- iii) seguridad en el *puesto de trabajo*, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias;
- iv) seguridad en las *condiciones de trabajo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permitía la acción judicial para reparar el daño sufrido;
- v) seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad, la acreditación de especialidades o las propias normas de “monopolio profesional”, que exigían título habilitante y autorización expresa de organismos colegiados.

Entre las particularidades del caso argentino se nota: 1) la ausencia de un seguro de desempleo con base amplia, institución que, por el contrario, es clave en el caso europeo; 2) mayor intensidad en el manejo *autónomo* del salario como instrumento de distribución de ingresos; 3) un proceso más intenso de ajuste “espúreo” del mercado de trabajo, con fuerte desarrollo del sector del empleo informal y de la

¹ Para su presentación en el Seminario “Hacia un sistema Interministerial y Federal de Empleo”, organizado por el Instituto del Mundo del Trabajo (IMT) y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), con el auspicio de la Fundación F. Ebert, el día 12 de agosto de 1999 en Buenos Aires.

² Seguimos aquí el criterio ordenador expuesto en Standing (1992: 47-48).

absorción de empleo redundante por parte del sector público; 4) seguros sociales típicos de sistemas de protección social de índole “corporativa”, pero con una imagen legitimante de contenido “universalista”; 5) distribución del ingreso más regresiva que en Europa y mayor diferencia de “privilegios” entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, con mecanismos de financiamiento muy intransparentes.

El costo de operación de la red de seguridad laboral se cargaba, en gran medida, sobre el costo de producción de bienes y servicios. Debido a la débil conexión que existía entre las economías locales y el comercio internacional -o que los países comerciaban con otros que tenían estructuras de costos similares-, esta carga se diluía mediante la percepción de subsidios fiscales y presiones inflacionarias. Al mismo tiempo, el aumento de salarios y del gasto público, alimentados por un manejo expansivo de la oferta monetaria, sostenían el nivel de demanda efectiva en un punto alto de empleo.

Las posibilidades de funcionamiento de este esquema se fueron agotando progresivamente. Con diferentes ritmos, propios de cada contexto específico, se fueron generando nuevas condiciones que perfilan un escenario caracterizado por los siguientes matices:

- i) *crisis fiscal del estado*, que estrecha los márgenes de maniobra de la política fiscal y monetaria;
- ii) erosión del *consenso distributivo* como resultado de conflictos para el financiamiento de la acumulación de capital y la aceleración inflacionaria, atribuidos en gran parte al aumento de salarios y de los costos de las políticas sociales;
- iii) modificación de las formas de la *división internacional del trabajo*, tanto por los desplazamientos de empresas multinacionales a países con menor costo laboral como por la industrialización acelerada de países del Tercer Mundo que cuentan con fuerza de trabajo no sindicalizada y pocos derechos laborales. Esto modificó los determinantes de la competitividad, aceleró la tendencia hacia el aumento de la productividad y la caída del empleo industrial;
- iv) aceleración del *cambio tecnológico* que estimuló la aplicación de tecnologías ahorradoras de empleo. Las nuevas tecnologías de organización permiten producir de manera más flexible y descentralizada;
- v) mayor flexibilidad del *mercado de trabajo*, con mayor rotación de personal, creciente participación del trabajo por tiempo parcial y de la oferta de trabajo "secundaria" (mujeres, jóvenes, ancianos);
- vi) preeminencia del *desempleo estructural*, con mayor duración y poca posibilidad de reinserción laboral;
- vii) grupos crecientes de *empleados* con bajas remuneraciones, mayor dispersión de los ingresos y de los “status” laborales, eliminación de normas legales de sostenimiento de ingresos por el trabajo, aumento de la pobreza entre quienes están empleados o reciben una jubilación;

- viii) *relaciones familiares* cada vez más diversas, siendo más frecuente la búsqueda de mayor independencia económica entre las parejas, más familias monoparentales y mayor peso de estas situaciones entre los pobres (que son los que registran mayor número de hijos dependientes).

Estos cambios fueron erosionando el consenso social que sostenía el viejo modelo de la seguridad social basado en la seguridad laboral. En el caso argentino, ese desgaste se aceleró y potenció como resultado de la crisis de la deuda externa, sus secuelas fiscales e inflacionarias y los sucesivos planes de ajuste económico. En extremos como la hiperinflación, llegó a situaciones de verdadera crisis de “integración social”.

2. EL CONSENSO ACTUAL: EFICIENCIA ECONÓMICA COMO RESULTADO DE LA INSEGURIDAD LABORAL Y SOCIAL

La crisis del viejo consenso permitió el avance de uno nuevo, que algunos gustan denominar como “Consenso de Washington” [*Washington consensus*], en tanto sus principales defensores pertenecen a la burocracia de los organismos internacionales con sede en Washington (FMI, Banco Mundial, BID)³. La desregulación de los mercados, el incremento del ahorro interno (principalmente por caída de salarios) y del externo, el libre movimiento de capitales, la neutralidad de la política comercial, la eliminación del déficit fiscal y la caída absoluta del gasto público, son algunas de las recomendaciones “universales” de este consenso, que reconoce a América Latina como una de sus salas de ensayo más notables. Así, todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral, se transformaron en “costos” y “rigideces” que representan una “carga” para el racional desenvolvimiento de los negocios.

A riesgo de estilizar demasiado la cuestión, puede afirmarse que desde la óptica de los inspiradores de este nuevo consenso social -y más allá de los problemas “técnicos” antes señalados- *el desmantelamiento de la red de seguridad laboral se considera un valor positivo*. Sintéticamente, los argumentos para promover este desmantelamiento son los siguientes:

- i) el mayor desempleo presionará para que bajen los salarios de los ocupados, esto bajará los costos laborales y mejorará la competitividad;
- ii) la mayor dispersión de ingresos por el trabajo facilitará la construcción de una sociedad donde prima más la racionalidad económica y donde todo se mida en función de la mayor o menor productividad de cada actividad (se vincule más con el valor de “cambio” y no el de “uso”);

³ Las argumentaciones y principales recomendaciones de política económica que emergen del “Washington Consensus”, son sintetizadas en Williamson (1990).

- iii) la presión sobre los costos laborales y la dispersión de salarios presionará para que caigan los costos laborales “no salariales” y la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo de todos los que se verán amenazados por el despido y los que tengan que demostrar su capacidad para que los contraten;
- iv) la desregulación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, liberará las relaciones laborales para que empleador y empleado realicen acuerdos individuales en base al “interés” que se deriva de la situación “específica” de cada uno;
- v) la inestabilidad laboral y la flexibilidad de salarios permitirá que el “riesgo” empresarial se traslade en parte a los trabajadores/as, lo cual hará que ajusten sus demandas en casos de recesión, acepten cesantías, renuncien a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

En el campo del pensamiento económico, este tipo de retórica encontró sustento en los postulados difundidos por la corriente conocida como de las “expectativas racionales” [*rational expectations*] y su correspondiente expresión propositiva, la “economía de la oferta” [*supply-side economics*]. Como resultado, en el mercado de trabajo, se impone la noción de *tasa natural de desempleo* para descartar toda política que busque un nivel de empleo superior al de “equilibrio” y en el campo fiscal (y monetario) el concepto de *crowding out* para señalar la inoperancia de cualquier política tendiente a manejar la *demanda efectiva*⁴. De esta manera, el actual consenso reniega del objetivo de *pleno empleo* y de toda posibilidad de constituir políticas *universales* de transferencias fiscales de ingreso, en tanto implican rigideces ex-ante que impiden el ajuste eficiente de los mercados⁵.

¿Qué se entiende por *pleno empleo*?. ¿Cuál es el nivel de desempleo que puede considerarse como “normal” o “posible” de sostener?. Esta es una de las tantas discusiones no saldadas en el pensamiento económico. Analizando el caso de Gran Bretaña, A.W. Phillips (1958) argumentó que existía una fuerte correlación estadística inversa entre la variación de los salarios nominales y el nivel y la variación del desempleo. Esta correlación se popularizó luego con el nombre de “Curva de Phillips” y dio lugar a la difusión de una recomendación política ampliamente difundida: que existiría un *trade-off* entre tasa de inflación y desempleo⁶. Esto significa que sólo se podría lograr una disminución en la tasa de inflación a costa de un aumento del desempleo. Para Phillips, el nivel de pleno empleo sería aquel que, tomando en cuenta el aumento de la productividad, determinaría una inflación de salarios igual a cero.

⁴ En términos generales, la expresión *crowding out* refiere a todo aquello que puede ir mal cuando se utiliza deuda pública para afectar el nivel de producción (o de empleo de factores). En un sentido estrecho, refiere al siguiente problema: si el Estado debe buscar financiamiento para sus actividades y dado que su disponibilidad es limitada, los privados se quedan sin financiamiento para sus proyectos de inversión.

⁵ Para fundamentar esta cuestión, la retórica del nuevo consenso desconoce toda externalidad positiva a las prestaciones universales, promoviendo una redefinición de las categorías de bienes públicos y privados que deriva en privatización de los servicios sociales, fragmentación de la demanda, cobro de servicios, focalización del gasto y financiamiento con impuestos indirectos de amplia base.

⁶ En economía, la expresión “trade-off” se utiliza para denominar los conflictos entre dos objetivos de política económica, de forma tal que el acercarse a uno de los objetivos implica alejarse del otro.

Hasta aquí, el pensamiento económico admitía la posibilidad de colocar al nivel de empleo como un *objetivo* de la política pública. Más allá de reconocer los efectos colaterales de una política de este tipo, lo cierto es que se admitía la posibilidad de ajustar la economía a un nivel de empleo predeterminado mediante el manejo de los instrumentos típicos de la demanda efectiva: política fiscal y monetaria. Este tipo de razonamiento permitió un acercamiento, una alegada “síntesis” entre algunos postulados del pensamiento keynesiano y otros originados en la vertiente neoclásica, la cual combinaba cierta lógica de ajuste de los mercados con la posibilidad de realizar políticas anticíclicas por vía de la demanda efectiva.

Milton Friedman (1968) cuestionó las relaciones verificadas por Phillips, sosteniendo que, en el largo plazo, no se comprueba el alegado *trade-off* entre desempleo e inflación. En cambio, Friedman sostiene que existe una “tasa natural de desempleo” [*natural rate of unemployment*] que está implícita en la propia estructura del sistema económico y que, en el largo plazo, no puede verse afectada por los niveles de producción y, por lo tanto, por políticas de manejo de la demanda global. En el largo plazo es inefectivo plantearse el pleno empleo como objetivo de la política pública.

El mecanismo que propone como explicación es, simplifícadamente, el siguiente. Ante una expansión de la demanda agregada (política fiscal y monetaria activa), en el corto plazo el desempleo caerá y los empleadores aumentarán su demanda de empleo, para lo cual necesitan ofrecer mayores salarios reales (hasta aquí consistente con la curva de Phillips). Pero como en la determinación de esos salarios, lo que interesa son las *expectativas* que los asalariados tengan conforme a la inflación futura y dichas expectativas se basan en la inflación pasada, para Friedman la reiteración de esta práctica lleva no sólo a la inflación sino a la aceleración de la inflación, sin efectos importantes sobre el nivel de empleo⁷. Por lo tanto, a los efectos de la política económica, lo que importa determinar es la llamada “tasa de desempleo que no acelera la inflación” [*non-accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU*]. Conclusión: el manejo de la demanda puede ser efectivo en el corto plazo utilizando el margen de maniobras que otorga la diferencia entre precios esperados y efectivamente verificados, pero esto no debe hacer creer a los gobiernos que pueden mover los niveles “naturales” de desempleo; por el contrario, en el largo plazo sólo lograrán acelerar la inflación que agravará los problemas de desempleo.

Nótese lo siguiente: desde este razonamiento, la relación causal va desde la tasa de inflación a la tasa de desempleo. Por lo tanto, la lucha contra la inflación ocupa el primer lugar entre los objetivos de política económica o, lo que es lo mismo, *el nivel de empleo se subordina al control de la inflación*. De esta manera, *se desplaza al pleno empleo* como objetivo central de la política económica. Sin embargo, la noción de existencia de una NAIRU todavía dejaba margen para la acción en el corto plazo; un gobierno podía elegir menor tasa de desempleo en el corto plazo a costa de mayor inflación en el largo plazo e, incluso, especular con la posibilidad que los mecanismos adaptativos nunca sean completos y la tasa de inflación no se acelere. Por otra parte, al igual que en el pensamiento keynesiano, en el mecanismo de formación de expectativas que postula Friedman también se admite el error sistemático, *un cierto grado de incertidumbre por parte de los agentes que también otorgaría margen al gobierno para maniobras de*

⁷ El mecanismo propuesto por Friedman es el de las “expectativas adaptativas”. El mismo sugiere que, para un determinado período, la inflación esperada será equivalente a la inflación del período anterior, más la corrección del error producido por los agentes al predecir la tasa inflacionaria. Los agentes pueden demorar en adaptarse y en predecir correctamente, pero lo lograrán con el paso del tiempo.

*corto plazo*⁸. En todo caso, la disputa se refiere a cómo reducir el grado de incertidumbre futura: los preocupados por la inflación ponen el acento en la oferta monetaria mientras que los alarmados por el empleo, enfatizan el lado de la demanda efectiva. Al menos en EEUU, estas conclusiones resultaron por un tiempo del agrado tanto de “monetaristas” como de “keynesianos”, y de allí se derivó lo que se conoce como la “nueva síntesis neoclásica” [*new neoclassical synthesis*]⁹.

Pero la historia no se detuvo allí. En la década del ‘70 avanzó una corriente de pensamiento que niega toda posibilidad de manejo de la demanda efectiva, incluso en el corto plazo: la teoría de las “expectativas racionales”. Esta corriente se popularizó a medida que se hacían evidentes los problemas de la llamada “crisis fiscal” del Estado y la verificación, particularmente después del shock petrolero, de procesos de “inflación con recesión” [*stagflation*] en el corto plazo. Para los defensores de esta corriente, la explicación estaría en la errónea formulación de Friedman con respecto al proceso de *formación de las expectativas* de los agentes económicos. Para ellos, no es sensato pensar que los agentes sólo tomarán en cuenta la inflación pasada y que sus decisiones se construyen por mecanismos adaptativos en función de lo vivido, ajustando errores sistemáticos; en su lugar, consideran que existen otras fuentes de información que los agentes racionales toman en cuenta. Si, por ejemplo, se sabe que la tasa de inflación está vinculada con el crecimiento de la oferta monetaria, entonces ante un cambio de la misma los agentes anticiparán el futuro aumento de precios. El principal error que atribuyen a la síntesis neoclásica es el pensar que los agentes son racionales pero que los mercados -donde se expresan las acciones de los agentes- son ineficientes en ajustar precios y salarios a sus niveles de equilibrio.

Vuelve así al centro de la escena el postulado neoclásico de la “información perfecta”. Coherentemente, la solución de los sostenedores de las expectativas racionales (para algunos, “neomonetaristas”) es formalizar la economía tal como si los mercados fueran competitivos y ajustaran todos los precios instantáneamente. Por lo tanto, los agentes económicos *anticipan* cualquier movimiento del gobierno y vuelven ineficaces sus intentos de orientar el funcionamiento del sistema en un determinado sentido. Por ejemplo, si los agentes esperan que el gobierno tome cualquier medida necesaria para garantizar pleno empleo, tanto los empleadores como los sindicatos aumentan la presión inflacionaria porque no tienen miedo de perder ingresos, su participación en el mercado o el propio empleo. Al mismo tiempo, anticipan déficit fiscal, las necesidades de financiamiento público y la suba de tasa de interés. Conforme a las tesis señaladas previamente, el resultado de una política de este tipo sería inevitablemente inflación y *crowding out*, y por lo tanto recesión y desempleo. Como éstos males se “anticipan”, todo se produciría en el corto plazo, con lo cual, las políticas públicas activas son “perversas”, “inútiles” y “peligrosas” (Hirschman: 1991).

Desde estas líneas de razonamiento puede comprenderse la ideología que alimenta al consenso que sustenta las actuales reformas en Argentina. Todos los movimientos del gobierno, especialmente los que pretenden modificar la demanda efectiva y el nivel de empleo, serán totalmente anticipados por el sector

⁸ Keynes (1936) criticó el supuesto de “información perfecta” que alimentaba al pensamiento económico neoclásico. Para Keynes, los agentes económicos enfrentan un futuro incierto y desconocido, que no pueden anticipar; los métodos probabilísticos, a los que Keynes dedicó sus primeros trabajos, pueden racionalizar ciertos componentes sistemáticos pero no los aleatorios que caracterizan a todo sistema económico (Lo Vuolo: 1991: 59).

⁹ La “nueva” síntesis neoclásica desarrollada en los años sesenta sobre conceptos como los aquí apuntados, se identifica con economistas de pensamientos disímiles como Hicks, Modigliani, Solow, Tobin.

privado y se volverán inefectivos, perjudicando incluso a quiénes se pretende favorecer. Teóricamente, sólo podrían tener efecto aquellos movimientos totalmente inesperados, impredecibles; pero, en los hechos, esto llevaría al caos en tanto se romperían permanentemente las “reglas de juego”. Conclusión, los gobiernos deberían “sentarse” y facilitar que se ajusten los mecanismos de mercado porque: i) si se hacen los movimientos esperados, estos se anticipan; ii) si se hace lo inesperado, esto genera caos. Férreo control de oferta monetaria y nada de acción estatal a favor del empleo y la distribución del ingreso, son los principios fundamentales¹⁰. El extremo de esta conclusión es el siguiente: es mejor que al Estado lo maneje el sector privado -entendiendo por ello los grandes grupos con poder económico- mediante la lógica de (su) mercado.

De estas conclusiones, se desprenden recomendaciones lineales para el mercado laboral. Ni siquiera en el corto plazo se puede alterar la tasa natural de desempleo: el resultado será inflación con desempleo. Una mejor política es controlar la oferta monetaria y la inflación, dejando que el producto y el empleo se ajusten a su nivel “natural”. Para ello, se pregona, hay que “desregular” el mercado laboral, suprimiendo la influencia sindical, terminando con legislaciones que ponen altos costos de entrada y salida, suprimiendo o bajando a niveles mínimos los beneficios del seguro de desempleo, para que el mercado laboral esté libre de ataduras y pueda ajustar libremente la oferta y demanda mediante movimientos de salarios. Por lo mismo, la pretensión de sostener la demanda efectiva mediante déficit fiscal sería también inefectiva. Si el déficit se financia con emisión, los privados anticipan la inflación, y si se financia con deuda, anticipan la necesidad de fondos futuros del Estado: esto es, la necesidad de mayores impuestos para pagar la deuda con fondos genuinos o mayores tasas de interés para lograr que la deuda sea refinanciada. El impacto será mayor inflación, mayor recesión y desempleo. Una mejor política es, entonces, *bajar impuestos* (incluyendo especialmente las cargas sociales y los impuestos directos) para que los privados puedan ahorrar, invertir y de allí fomentar el crecimiento de la economía.

En síntesis, las recomendaciones de política pública que se estimulan desde el actual “consenso” basado en los postulados anteriormente sintetizados, pueden expresarse como sigue:

- i) existe una tasa natural de empleo que no se puede modificar ni siquiera en el corto plazo, por lo tanto es mejor olvidarse del pleno empleo y concentrarse en el ataque a la inflación;
- ii) no se puede manejar la demanda sin producir estragos en la economía, por lo cual es preferible concentrarse en un rígido control monetario y fiscal, permitiendo así que los precios “limpien” el funcionamiento de los mercados, de acuerdo al movimiento de los ciclos económicos;
- iii) no hay diferencias entre acción pública y privada porque esta última anticipa y revierte la primera, por lo cual lo mejor es actuar conforme a la lógica y el interés del sector privado, o mejor de sus representantes con acceso a información y con poder de cambiar el rumbo. Pese a la retórica, por “sector privado” no se entiende pequeñas unidades compitiendo en igualdad de condiciones sino grandes actores con poder económico para imponer sus expectativas;

¹⁰ Más específicamente, para las expectativas racionales, las políticas deben establecerse de forma tal que sean “predecibles”, para permitir así que los agentes económicos puedan distinguir entre cambios en las demandas sectoriales y cambios globales. Sólo de esta manera, los movimientos de precios se percibirían como una verdadera “señal” sectorial, atribuida a modificaciones en las condiciones de funcionamiento del mercado; y de esta manera los mercados podrán actuar “ajustando” vía precios.

- iv) dicho lo anterior, lo mejor es reducir al máximo posible el ámbito de aplicación del interés público, dejando sólo algunos espacios focalizados en donde se justifica una acción pública que persiga un interés diferente al estímulo de la ganancia privada.

3. LA SOCIEDAD CAUTIVA DEL ACTUAL CONSENSO

El caso argentino ilustra los resultados que pueden esperarse de políticas como las preconizadas desde el Consenso de Washington. Si la demanda efectiva se deja subordinada pasivamente al ciclo económico, los desequilibrios provocados son tan profundos como los que se decía querer eliminar. A esta altura, las objeciones parecen suficientemente claras. Se genera un amplio exceso de oferta laboral y los incrementos de productividad no son suficientes para aliviar las presiones macroeconómicas y favorecer un esquema de crecimiento económico sostenible. Las caídas en los ingresos personales, provocan aumentos adicionales de oferta de trabajo “secundaria”, que realimenta las tasas de desempleo. Como la caída de precios se intenta provocar fundamentalmente por exposición a la competitividad internacional, los insuficientes incrementos de productividad terminan en serias restricciones en la balanza de pagos. La reversión de este problema genera recesión y profundiza los problemas anteriores.

En todo este proceso se va consolidando un nuevo régimen de acumulación basado en el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo. El aumento del riesgo de desempleo, el deterioro de los servicios sociales universales, facilita el avance de una legislación que desarma la red de seguridad en el trabajo y permite la caída de los salarios pagados. Pero esa caída no es suficiente para ajustar los mercados, y el problema de la recesión y el desempleo se potencian junto con la mayor fragmentación social. ¿Qué escenarios pueden esperarse de esta nueva dinámica?. ¿Cómo puede comprenderse el proceso de exclusión social a partir de la consolidación de este nuevo “orden” social?.

Tal como está la situación en Argentina, los probables escenarios se mueven entre uno de “desempleo masivo” y otro de “subempleo masivo”, entendiendo por esto último no sólo los que trabajan menos horas de las deseadas sino los que trabajan en “condiciones” no deseadas. En el caso del escenario de desempleo masivo, la primera consecuencia que puede señalarse es la acentuación de la distribución desigual del “riesgo del desempleo”. Esto no sólo significa la concentración de dicho riesgo en determinados grupos de actividades o calificaciones, sino también el aumento de la proporción de desempleados de largo plazo, que se alejarían cada vez más de las posibilidades de retornar al mercado laboral y se volverían más dependientes de la asistencia social.

¿Qué significa en términos sociales este escenario?. Significa un ambiente donde la amplia mayoría que está empleada pierde interés en todo esfuerzo social tendiente a resolver el problema de los desempleados, mientras que los desempleados pierden toda esperanza en una solución a su problema. Este escenario no implica necesariamente un ambiente conflictivo. Por el contrario, los defensores de este nuevo consenso confían en la “despolitización” del problema del *desempleo*, cuya contracara es la “politización” del problema de la *inflación*. Con estos términos se significa la ubicación del objetivo de lucha contra la inflación como prioridad del sistema de políticas públicas, como objetivo que merece obtenerse a cualquier costo. Esto es así porque tanto empleados como desempleados coinciden en

privilegiar la estabilidad de precios por sobre cualquier otro objetivo. Los primeros, para mantener el valor de compra de su ingreso y su acceso a crédito; los desempleados, porque una vez que se pierde toda esperanza de volver al mercado de trabajo, el interés está en mantener el valor de compra de los subsidios que se reciben o de la precaria actividad que se realiza de forma irregular. Como consecuencia, el objetivo del pleno empleo queda *subordinado* al de la inflación; más aún, se presenta al control inflacionario como un primer paso necesario para resolver los problemas de empleo.

Este escenario puede asimilarse a lo que se conoce como “sociedad de dos tercios” [*two-thirds society*]. Este concepto describe una situación en la que dos tercios de la sociedad disfruta de los beneficios del crecimiento económico y las instituciones formales del sistema de políticas sociales, mientras que el tercio restante queda atrapada por situaciones de pobreza o próximas a la pobreza. Pese a que se pueden generar reacciones de protesta aisladas, este escenario puede ser *políticamente estable*, en tanto disponga de un fuerte apoyo electoral de aquellos que pertenecen a los dos tercios incluidos, pudiendo incluso recibir soporte de muchos excluidos, sea por prácticas clientelísticas o en tanto la oposición política no muestre una alternativa sólida de mejorar su situación sin amenazar la estabilidad de precios.

Este contexto ilustra en gran medida lo que sucedió en la primera etapa del Plan de Convertibilidad en Argentina y explica la secuencia seguida en la aplicación de medidas en el campo laboral: lo primero fue un seguro de desempleo de baja cobertura y difícil acceso y programas “promocionados” de empleo que en realidad buscan aliviar la carga fiscal y el costo empresario. Es más barato y sencillo pagar seguro de desempleo y realizar políticas de empleo mínimo cuando los beneficios por desempleo y los asistenciales exigen requisitos de acceso difíciles de cumplir, tienen límites temporales, con lo cual necesariamente caen con el tiempo o al menos se estabilizan por las entradas y salidas. Además, el impacto fiscal es mucho más fácil de pronosticar, que en el caso de políticas que fomenten el empleo directo y estable. Esto es posible en mercados de trabajo donde el riesgo del desempleo está muy concentrado, porque así se diluyen las posibilidades de competir por los puestos escasos, los cuales se vuelven en gran medida un privilegio acaparado por el mismo grupo “afortunado” de trabajadores/as. En todo caso, la competencia se daría en los niveles de muy baja calificación. El resultado de este escenario bien podría ser una falta total de solidaridad de los empleados mejor ubicados y con poder de organización para los que están fuera del mercado laboral; la contrapartida sería el deterioro del bienestar de esa población y una fuerte presión sobre las políticas asistenciales focalizadas en los “pobres”.

Sin embargo, este escenario se enfrenta a dos problemas “económicos” de difícil solución. En primer lugar, en la medida que se amplía el “tercio” marginado, el costo de las políticas sociales para atenderlos sería mucho más alto que el de los acotados seguros de desempleo, programas de empleo mínimo o de asistencia social en dinero y en especie que hoy están vigentes en Argentina y en América Latina. En segundo lugar, cómo la baja de los salarios que supone la economía de la oferta se daría sólo en la amplia base de trabajo no calificado, donde es muy sencillo y cada vez más barato reemplazar mano de obra, eso no alcanza para que la economía sea “competitiva” ni para que se produzca el ajuste “masivo” de los mercados con que sueñan los que se quedan en las conclusiones de las expectativas racionales. En consecuencia, es necesario que el efecto se expanda cada vez a más población, incluyendo a grupos de trabajadores/as que anteriormente se podían sentir “protegidos” y “seguros” porque se veían del lado de los “dos tercios”.

Esta alternativa tendría poco futuro, puesto que, si bien el modelo necesita *bajo costo laboral*, al mismo tiempo también requiere una cuota de fuerza de trabajo *productiva y calificada*. Esto significa que tiene que trasladar la caída del costo laboral también a la llamada zona de los “dos tercios” y, por lo tanto, también es necesaria la “flexibilidad laboral” de los que están “adentro”. De esta manera, los hasta ahora cuasi-fijos costos laborales se transforman en costos variables, creando algo así como la figura del “asalariado interino”, que entra y sale de una situación de empleo “formal” en el sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Casi toda la fuerza de trabajo pierde “estabilidad” de mediano y largo plazo. Al ampliarse la población afectada por el “riesgo” de desempleo, se puede diluir en parte el riesgo individual pero a cambio se pierde “calidad” en las condiciones de empleo. Cuando se bajan los costos de “despido”, esto favorece la incorporación de trabajadores/as con igual calificación pero a menores salarios. Por lo tanto, más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentaría su “porosidad”, gracias a una ampliación de las situaciones que se considerarían “técnicamente” como de “ocupados”.

Este tipo de desregulación abre así un amplio abanico de tareas y tipo de remuneraciones. Aquí es interesante notar que mientras el modelo reclama estabilidad de condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, al mismo tiempo exige inestabilidad de las reglas que rigen para el “capital humano”.

En este escenario ya pierde vigencia la sociedad de los dos tercios, porque ahora aparece una zona “gris” donde es más volátil la entrada y salida. En este escenario, los sectores medios enfrentan una libertad que, al menos en términos de “estabilidad” de su posición social, no los iguala con los incluidos sino con la “periferia”. Lo que es más probable que se verifique es la conformación de una amplia zona “gris”, con condiciones muy heterogéneas y volátiles, que alimente ilusiones temporarias de “horizontes” promisorios, con una mezcla de gente que logra “salir” por sus supuestos “méritos” y otros que se caen.

Este escenario, a diferencia del anterior, puede ser *social y políticamente inestable* en tanto el riesgo del desempleo, de la inestabilidad de ingresos y del cambio de “status” no está tan concentrado y afecta a grupos poblacionales acostumbrados a otra situación, al tiempo que crea expectativas que pueden no verificarse. Claro que también la “probabilidad” individual se reduce en tanto la población se amplía y, por lo tanto, el resultado de este escenario es indefinido.

El resultado, por cierto nada “paradójico”, de los *planes de estabilización* reiteradamente aplicados en Argentina, es que aumentan la *inestabilidad* de las *oportunidades de vida* de la gente. Esto no sólo se mide por mayor desempleo, sino fundamentalmente por las cada vez más diversas formas de empleo precario, al mayor riesgo al desempleo o a la pérdida de empleo acorde con las capacidades, la pérdida de horizontes de movilidad social, la rápida y no compensada obsolescencia de las destrezas técnicas. Esto no es un resultado *inesperado*, sino parte de una dinámica de exclusión social que es propia del actual consenso.

La estabilidad política de una sociedad de este tipo depende de un sistema de valores donde la “culpa” y el “mérito” del status social se atribuyan exclusivamente a la capacidad individual. Claramente, la sociedad que se propone desde el actual consenso no es una sociedad de libres, sino más bien de *rehenes*. ¿Por qué?. Porque se trata de un orden social donde es difícil conseguir trabajo, donde el trabajo que se tiene es inestable, donde es necesario trabajar más horas individualmente y por grupo familiar, donde hay cada vez más gente que busca cualquier trabajo y donde todos se vuelven

rápida fuerza de trabajo "prescindible" u "obsoleta". En esta situación, los empleados, están cautivos de las condiciones de un puesto del que pueden ser echados fácilmente y los desempleados de una necesidad de conseguir cualquier trabajo o de la asistencia social. La sociedad que propone el actual consenso es una donde los ciudadanos están cautivos de una compleja telaraña de la que no pueden salir por sus propios medios.

4. UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONSENSO SOCIAL QUE PRIVILEGIE LA GENERACIÓN DE EMPLEO, NUEVAS FORMAS DE TRABAJO Y LA DISTRIBUCIÓN PROGRESIVA DEL INGRESO

4.1. Los objetivos

Una política económica que busque revertir la actual situación del país debe plantearse como objetivo central favorecer el *consenso social* y para ello debe contemplar la siguiente evidencia: en el funcionamiento de la sociedad, existen *principios de organización contradictorios* que originan *conflictos* entre valores igualmente deseables. No es una solución obtener uno de los valores a costa de suprimir otro como resultado, por ejemplo, de relaciones de poder asimétricas. Por el contrario, es necesario pensar un sistema de políticas públicas que trate de *armonizar* distintos valores sociales igualmente importantes para la supervivencia y reproducción de la sociedad como *conjunto integrado*.

En el campo estrictamente económico, es evidente que existe un conflicto no resuelto en cuanto al valor económico de la actividad humana. En este aspecto, un sistema alternativo de políticas públicas debería encontrar una adecuada armonía -un cierto grado de compatibilización o rango de tolerancia- entre los siguientes objetivos¹¹: i) *libertad* para que los ciudadanos puedan elegir en los mercados el uso de los recursos que poseen, incluyendo la posibilidad de elegir el mejor uso para su capacidad de trabajo; ii) *equidad* en la distribución de la riqueza producida socialmente, incluyendo como objetivo prioritario que nadie caiga por debajo de un nivel considerado como básico; y iii) *eficiencia* en el uso de los recursos disponibles en el sistema económico, entendiendo por tal la forma más racional de obtener el nivel promedio de ingreso más elevado que sea técnicamente posible con la dotación de riqueza productiva existente y que no destruya el ambiente imprescindible para que las generaciones futuras continúen la reproducción del sistema¹².

¹¹ Meade (1993: pág. 1).

¹² El concepto de eficiencia se confunde entre varias definiciones. Por ejemplo, se dice eficiente el proceso tecnológico que permite obtener "el mayor valor posible" con el uso (gasto) del "menor valor (insumo) posible". También se dice eficiente el proceso que permite obtener simplemente mayor ganancia. La definición aquí adoptada es la que considero más adecuada para el tipo de discusión propuesta.

Armonía, significa que ninguno de estos objetivos puede alcanzarse en su nivel *máximo*. Por lo mismo, se descarta que el sistema de *preferencias sociales* decida eliminar alguno de estos objetivos: todos son socialmente *valiosos*. Finalmente, tampoco se admite que entre los distintos objetivos se eslabonen cadenas de *causalidad* o secuencias temporales; la armonía implica balances contemporáneos, búsqueda conjunta en el mismo tiempo y espacio. Estas afirmaciones desafían tres postulados típicos de los arreglos institucionales que promueve el pensamiento económico hoy hegemónico: 1) que las preferencias deben analizarse en términos de *maximizar* objetivos particulares (especialmente la llamada *utilidad*); 2) que debe seguirse una *secuencia* que busque primero maximizar la eficiencia asignativa para luego alcanzar la equidad sobre la base de un sistema más opulento; 3) que las *preferencias individuales*, deben satisfacerse aún cuando contradigan preferencias sociales de interés común (por ejemplo, desempleo, pobreza, medio ambiente).

Hasta el momento, la mayor parte de las políticas que dicen preocuparse de los problemas económicos del país, desconocen la necesidad de mantener esta armonía y la importancia de la política macroeconómica en esta función. Por ejemplo, se atribuye un valor fundamental al crecimiento económico, la educación y el entrenamiento del trabajo, como la inversión en capital de alta tecnología; pero esta preocupación se refiere básicamente al aumento de la producción por hombre ocupado y no al *número de personas que han de encontrar empleo*. Es el ambiente macroeconómico general y las políticas públicas lo que va a definir si el aumento del producto por hombre ocupado terminará reduciendo, mantenimiento o incrementando el número de empleados.

El problema central sigue siendo el *modelo de crecimiento económico*. El empleo pleno puede alcanzarse en condiciones de profunda desigualdad en el ingreso, con los trabajadores más calificados y las personas más afluentes disfrutando los mayores beneficios del crecimiento de la economía y el ingreso, mientras el resto debe conformarse con empleos precarios e insuficiencia de ingresos. Por lo tanto, el tema central no es el crecimiento a secas, sino el crecimiento con mejor distribución del empleo y del ingreso.

Para exponer los lineamientos centrales de una política económica que tenga en cuenta la armonía entre estos tres objetivos, el razonamiento obliga a revisar algunas evidencias que es preciso asumir como datos del problema.

4.2. Las evidencias o parámetros del problema del empleo

Mucho se ha escrito sobre las formas en que los cambios en el patrón de acumulación afectan las relaciones y el mercado del empleo. En general, se acepta que las rápidas transformaciones tecnológicas, alta movilidad del capital financiero y la posibilidad de recurrir a sub-contrataciones en casi “todo el mundo” (gracias a las redes de información), determinan que el sector local de bienes transables internacionalmente se vea muy presionado para incrementar continuamente su productividad. Más allá del éxito en lograr mayor competitividad por parte de este sector, lo cierto es que el aumento de la riqueza y la productividad en estas áreas *no lleva necesariamente al incremento de puestos de trabajo*. Para que esto suceda, la mayor competitividad debería permitir captar una mayor demanda en el

mercado internacional que compense las pérdidas de empleo derivadas de la mayor productividad, de lo contrario este sector expulsa y no absorbe empleo. Este es claramente el caso de países como Argentina que registran fuertes *atrasos de competitividad* en los sectores productores de alto valor agregado.

Estos problemas para transformar en empleo los aumentos de competitividad más bien “defensivos” frente a la apertura externa, transfieren la presión para la generación de empleos sobre otras áreas de la economía que dependen fundamentalmente de la *demanda interna*. Esto significa la necesidad de ocuparse del *manejo fiscal* y de políticas de *regulación comercial* por parte del Estado. Para analizar las posibilidades de crear empleo y favorecer la integración social por estas vías, hay que detenerse a observar ciertas relaciones económicas básicas.

El *nivel de empleo* de una economía es una función del juego combinado entre la *tasa de crecimiento de la productividad* y la *de incremento de la demanda efectiva*. En teoría, puede afirmarse que, dado un nivel de demanda efectiva, cada incremento de la productividad causa un aumento proporcional de desempleo; alternativamente, dado el nivel de productividad, cada disminución de la demanda efectiva da lugar a un incremento del desempleo. Como en los hechos, ninguna de las dos variables se mantiene constante, lo que interesa es comparar la tasa de crecimiento de ambas¹³. Otra forma de decir lo mismo es la siguiente: el nivel de desempleo de “equilibrio” es el que resulta cuando ambas variables crecen a la misma tasa.

Al hablar de demanda efectiva estamos hablando de las posibilidades de salida de la oferta productiva y esto es una combinación de cantidades y precios. En particular, se vuelve necesario considerar paralelamente la relación entre las tasas de incremento de los *salarios* y la *inflación* en relación con la *productividad*. En una economía “cerrada” al comercio internacional las tasas de empleo/desempleo y la “de inflación de salarios” (esto es, la inflación atribuible a este elemento) dependen fundamentalmente del *juego combinado entre la tasa de crecimiento de la demanda efectiva, la tasa de crecimiento de la productividad y la tasa de crecimiento del salario real*.

Pero cuando la economía está sometida a la competencia del exterior, entra a jugar el *mercado internacional* y el *tipo de cambio*. En este caso, el problema tiene que analizarse discriminando dos grupos de bienes: los *transables* y los *no transables* internacionalmente, esto es, aquellos que están sometidos o no a la competencia externa. Nótese lo siguiente en este punto. Para los bienes transables, en tanto su mercado es el “mundo”, la demanda puede considerarse casi “infinita”; su problema es “exclusivamente” de *productividad* y de *competitividad* para poder “sustituir” competidores. Si cae la capacidad de demanda doméstica siempre existe demanda externa.

Para que se comprenda claramente: la productividad es una *relación técnica* -socialmente definida - mientras que la competitividad también implica una *relación de precios* (digamos, los precios que entran en la ecuación de rentabilidad empresarial *convertidos* por el *tipo de cambio*). Si, como es el caso de la Argentina, el tipo de cambio se fija y retrasa como política antiinflacionaria, gracias a la masiva entrada de capitales que permite aliviar temporalmente la necesidad de divisas vía transacciones comerciales, el problema de la competitividad para los *bienes transables* se vuelve *exclusivamente* un problema de

¹³ Sylos Labini (1984: 90).

productividad y de precios de *insumos de producción*. Aquí, hay que tener en cuenta que, además de los insumos específicos de cada actividad, hay dos tipos de insumos que no pueden dejar de usar las empresas: *mano de obra* y los llamados *insumos de uso generalizado* (energía, comunicaciones, ciertas materias primas). Para que aumente la competitividad, en ambos grupos de insumos tienen que *bajar las unidades físicas por unidad de producto o bajar el precio que pagan por ellos*.

Se entiende entonces la *traumática situación* del modelo económico adoptado en Argentina. La *convertibilidad* no permite tocar el tipo de cambio y las privatizaciones hacen que los precios de los insumos de uso generalizado estén fijados en gran medida en divisas, por encima de los valores internacionales, con cláusulas automáticas de actualización y en manos de grupos concentrados. La conclusión es lineal: *la única salida para aumentar la competitividad por el lado de los precios es la caída de los salarios* y, por el lado de la producción, el *aumento de la productividad del trabajo* que aumenta la *intensidad de la jornada* y *expulsa mano de obra por unidad de producto*. Para que el empleo y el bienestar no se vieran afectados, el aumento de la productividad tendría que ser tan elevado que permitiera conquistar nuevos mercados y ampliar la capacidad de producción de las plantas.

Claramente, los modos de organización de la economía argentina y su carácter subordinado en la economía internacional no permiten este tipo de salida. En países con atraso tecnológico relativo y con poca experiencia en la producción de bienes de capital esto es muy difícil. Además, hay un problema de tiempo. Las ganancias genuinas de productividad se derivan de procesos tecnológicos de larga maduración. La alternativa de *tecnificación vía importación*, típica de la apertura indiscriminada como la del actual modelo económico en Argentina, oculta algunos problemas de corto plazo pero no los de más largo horizonte porque no se deriva de un sistema capaz de reproducir y acumular aprendizaje tecnológico. La entrada masiva de capitales al sistema financiero también ayuda a ocultar estos problemas, pero sólo temporalmente porque requiere de altas tasas de interés, que como explicamos luego afecta la posibilidad local de encarar procesos de innovación tecnológica, y aumenta la deuda que agrava cada vez la restricción externa y fiscal.

¿Qué pasa mientras tanto con los bienes no transables? Aquí el tema central sigue siendo el nivel de la demanda efectiva y ésta depende fundamentalmente de la cantidad ingreso disponible para gastar en esos bienes. Estos son los sectores típicamente expuestos a los “ciclos económicos” locales, los que se expanden en el auge, independientemente de la productividad, y los que caen en las recesiones. El empleo en estos sectores se mueve también con esos ciclos y el ejemplo más claro es el comportamiento en los ciclos de la convertibilidad argentina.

Sintéticamente, a medida que más actividades se incorporan al sector de transables, la economía sigue más la lógica anteriormente descrita para los mismos. En caso contrario, prima la lógica de los no transables. Pese a que la productividad sube en los primeros mucho más que el salario, no es suficiente para que esos sectores se vuelvan competitivos como hace falta para expandir mercados y sumar empleo compensando el ajuste de productividad. El problema adicional de países como Argentina es que, al usarse el tipo de cambio no como política comercial sino como instrumento de control inflacionario, se presiona aún más sobre los precios internos y se genera una distorsión muy grande entre los precios relativos de los transables y los no transables.

Conclusión: el crecimiento a cualquier costo por el lado de los bienes *transables* es una forma poco sensata y equitativa de buscar el crecimiento y la distribución de sus frutos. Es un mecanismo que permite fundamentalmente generar divisas y aliviar esta restricción tan imprescindible para la economía, pero no tiene grandes impactos positivos sobre el empleo y el bienestar de la población. Esto es más grave en países como Argentina, donde se destruyó el incipiente modelo de generación tecnológica e innovación y se optó por una estrategia de fortalecimiento exportador de los sectores con ventajas “naturales”. El modelo de “crecimiento hacia fuera” a costa de destruir otros sectores económicos tiene fuertes limitaciones económicas y sociales, lo cual lo invalida como modelo social sino se complementa con una *política económica de manejo de la producción y salida de los bienes no transables*.

En términos macroeconómicos, esto es más grave cuanto mayor sea la rigidez salarial para adecuarse a las productividades diferenciales de la estructura económica y a las presiones de competitividad. En esto, existen fuertes argumentos para afirmar no sólo que la caída de salarios puede no producirse en los niveles requeridos sino que, en caso de producirse genera *efectos perversos en términos de productividad genuina y bienestar social*¹⁴.

Como queda claro en el caso argentino, los ajustes entre productividad y salarios que son necesarios para que funcione la “lógica” de la economía de la oferta, son muy difíciles de lograr en un contexto de democracia, justicia y cohesión social, al tiempo que no son eficientes económicamente. Insistir en este camino lleva a *valores de salario y tasas de desempleo* que son insostenibles *socialmente*. Pero, además, si esto se pretende resolver con la lógica asistencialista, también se vuelve insostenible *fiscalmente*, porque se termina acumulando una cantidad inmanejable de programas *focalizados* que no resuelven la situación y además resultan muy costosos. En cualquier caso, el problema social no se alivia sino que cambia su expresión.

La complejidad del problema se agrava aún más por las “tendencias” que ya parecen suficientemente claras conforme al análisis previo:

- 1) cada vez son más las personas consideradas como “improductivas” en base a las nuevas condiciones de producción y reproducción de riqueza y que, por lo tanto, no son integradas a dicho proceso;
- 2) cada vez es mayor la relación entre las unidades de riqueza producida y la cantidad de trabajo necesaria para ello (aumento del producto medio por unidad de trabajo);
- 3) cada vez es mayor la diferencia entre el valor de cambio de la unidad de riqueza producida y el valor de cambio del trabajo realizado para ello (menor participación de la masa salarial en la distribución del ingreso);

¹⁴ El tema de la inflexibilidad de salarios tiene amplio tratamiento en la literatura económica. Así, por ejemplo, desde la teoría de los “contratos implícitos” [*implicit contracts*], se sostiene que existen normas no escritas que respetan empleadores y empleados a los efectos de mantener armonía en el mejor interés de ambos, entre las que estaría el mantener cierta rigidez en los salarios. Por su parte, la teoría de los “salarios de eficiencia” [*efficiency wages*], se sustenta sobre la siguiente hipótesis: la productividad del trabajo depende del esfuerzo y predisposición de los trabajadores y, por lo tanto, un ajuste hacia abajo de las remuneraciones puede aumentar la competitividad vía precios pero en el largo plazo la disminuye por caída de la productividad.

- 4) cada vez existe una mayor diferencia entre el valor de la riqueza generada por una unidad de trabajo empleada y el ingreso “extra” que puede generar una unidad adicional de trabajo (diferencia entre el producto medio por unidad de trabajo y la productividad marginal del trabajo);
- 5) cada vez existe mayor presión para disminuir el costo de los insumos locales de producción, incluyendo el trabajo, como resultado de la mayor integración de los mercados;
- 6) cada vez son más diversos los modos de organización familiar y cultural, esto es, fuera del ámbito exclusivo del proceso económico y, por lo tanto, las relaciones de dependencia económica al interior del grupo familiar.

Como se ve, la situación es muy compleja y de ningún modo se puede abordar con estrategias aisladas y de corto plazo. Tampoco, como pretenden algunos, con los instrumentos propios de un consenso social construido sobre un ambiente totalmente distinto. En lo que sigue sugerimos un temario de discusión para una agenda de políticas económicas que coloquen la necesidad de construir un nuevo consenso social que privilegie la generación de empleo, nuevas formas de trabajo y una distribución más progresiva del ingreso.

4.3. Las políticas económicas para un nuevo consenso social

El crecimiento económico y la estabilidad de precios se presentan como los dos grandes logros derivados de las reformas introducidas en la Argentina durante los gobiernos del presidente Menem. El PBI registra un incremento del 33 % entre 1991 y 1999. Sin embargo, este indicador presenta dos etapas claramente diferenciadas. La primera, que culmina en 1994, muestra una tasa de variación siempre positiva y un aumento acumulado del producto de casi 22%. Por el contrario, en la segunda etapa, el PBI tuvo signo negativo en dos oportunidades – 1995 y 1999 - y la última sin perspectivas de haber llegado a un punto de inflexión en su caída. En el quinquenio 1994/99 el PBI acumula un crecimiento apenas superior a 9%; cifra que identifica una situación de virtual estancamiento del producto per capita junto con un proceso de acentuación de la distribución regresiva del ingreso, el empleo y la riqueza.

Ya es clara la falacia del argumento que mostraba la recuperación económica del período inicial como demostración práctica de la validez de la “sabiduría convencional” (Krugman: 1999) impulsada por el llamado Consenso de Washington. El éxito inicial expresado en altas tasas de crecimiento económico y baja inflación actuó como un círculo virtuoso, al generar expectativas aún más favorables en los mercados financieros y favoreciendo así ingresos masivos de capitales externos. Ya es claro que la sabiduría convencional se alimentada de situaciones coyunturales en un mundo de abundancia de capitales financieros y con la atractiva presencia de países “emergentes” que, como la Argentina, sostenían su bonanza gracias a la posibilidad de ofrecer altas tasas de interés domésticas, política de tipo de cambio fijo y fabulosos negocios derivados de las privatizaciones y el manejo de la deuda pública.

Bajo estas condiciones, el financiamiento externo se constituyó en el motor principal del crecimiento económico, reforzado por el efecto expansivo de la valorización de los patrimonios en dólares. Ese ciclo expansivo se quiebra en 1995 y, desde entonces, la economía es incapaz de retomar una senda de

crecimiento sostenido, afectado por su elevada exposición a los acontecimientos externos que alteran el sentido de los flujos financieros internacionales, llámese Rusia, países asiáticos o, más recientemente, Brasil.

La pretensión de atribuir la inestabilidad macroeconómica y el estancamiento de este último período a factores puramente *externos* es un diagnóstico equivocado y *peligroso*. Equivocado por cuanto niega la presencia de fuertes desequilibrios internos que potencian los impactos negativos de las turbulencias externas. Peligroso en tanto bloquea la posibilidad de considerar cambios en las políticas vigentes y se autolimita a un acto de fe que espera la reconstrucción de escenarios internacionales más favorables y basa toda su esperanza en obtener altas tasas de crecimiento sin discutir los modos en que se obtendrían.

Aún si tal cosa sucediera – lo que, al menos en plazos prudenciales parece poco probable – es preciso preguntarse, por ejemplo, ¿qué sucedería si los operadores financieros evaluaran la capacidad de endeudamiento externo de la Argentina con más cautela que en el pasado reciente? ¿qué acerca de la fragilidad fiscal y los problemas para sostener la convertibilidad?

El problema macroeconómico de la economía argentina es la *extrema dependencia del ingreso de capitales externos*, que permite financiar los desequilibrios de la cuenta corriente del balance de pagos y que, en última instancia, permiten sostener la paridad cambiaria. Los ingresos obtenidos por las exportaciones resultan insuficientes para financiar las importaciones requeridas para sostener el gasto doméstico y otros egresos originados en los servicios reales y financieros.

En consecuencia, el ingreso de capitales y el aumento acelerado del endeudamiento externo son la inevitable contracara del problema de la desestructuración del comercio exterior. Fue así, “que entre 1991 y 1998 la deuda externa creció al 14,7% anual, más que duplicando su monto total –pasa de 61,3 miles de millones de dólares a 139,3 miles de millones de dólares- y superando claramente el incremento que registró el PBI durante esos mismos años” (Basualdo: 1999). Los indicadores que miden el grado de solvencia externa han alcanzado niveles que significan señales de alto riesgo para los operadores financieros: la deuda externa acumulada equivale a la mitad del PBI y los servicios anuales por intereses y amortización representan 60% de las exportaciones totales del país.

Esta situación implica una extrema *fragilidad* para la economía argentina. En rigor, las reformas económicas, lejos de superar el viejo problema de la *restricción externa* al crecimiento, *lo agravaron de manera significativa*. Esta restricción permaneció hasta aquí en estado latente o virtual debido, precisamente, a las favorables condiciones para acceder al financiamiento externo. La volatilidad de los mercados financieros internacionales, la sucesión de devaluaciones en otros países, y la caída de precios de las “*commodities*”, han puesto crudamente en evidencia la fragilidad de los mecanismos de crecimiento derivados de las reformas económicas.

4.3.1. Crecimiento, restricción externa y convertibilidad

Las sucesivas crisis recesivas y las tendencias al estancamiento económico del producto per capita ocurrido en el último quinquenio en la Argentina han puesto en la superficie lo que era por demás evidente para cualquier analista sensato: el agravamiento de la *restricción externa*, entendida ésta como una insuficiencia estructural de las divisas originadas en el sector productor de bienes comerciables internacionalmente para asegurar un proceso de crecimiento sustentable. Un viejo problema económico argentino recrudesció, entonces, con nuevos ropajes y con características aún más agudas que en el pasado: primarización de exportaciones, desintegración productiva interna, sustitución inversa de importaciones, aumento de las transferencias al exterior por utilidades y dividendos, etc.

En la base de estas transformaciones se encuentra la estructura de *precios relativos* construida a partir de la convertibilidad, cuyos rasgos principales son: i) deterioro de los bienes comerciables respecto de los no comerciables, los cuales, en su mayor parte, son insumos generalizados para el primer grupo (tarifas de servicios privatizados, peajes, etc.); ii) encarecimiento de los precios internos en moneda internacional, situación que incluye a los costos laborales. Estos últimos han sido los factores preferentemente utilizados para intentar compensar la pérdida de la competitividad externa de la economía: recortes de personal (y su impacto sobre el empleo); ajuste de las remuneraciones (y su impacto en la desigualdad y la pobreza); disminución de las contribuciones sociales (y su impacto en las finanzas públicas y las prestaciones sociales).

No obstante, y como era previsible, los procedimientos impulsados para reducir los costos unitarios no fueron suficientes para impedir que la balanza comercial positiva se transformara en otra de saldo crónicamente negativo. Lo que la brecha comercial señala es un problema en la economía *real*, aunque el efecto se manifieste como un problema de financiamiento global del sector externo (hasta aquí resuelto mediante el recurso del endeudamiento).

Los planteos convencionales asumen como axioma central que la *paridad cambiaria* no debe ni puede modificarse. A partir de este punto, las propuestas de la ortodoxia muestran algunos matices de diferenciación. En primer término, quienes sostienen que la mejor política sería no hacer nada distinto de lo actual. En todo caso, más de lo mismo, acentuando el control fiscal y monetario. Esta visión, que sintetiza la actual conducción económica, se nutre tanto del pragmatismo inmovilista de un gobierno en retirada, como también de la precariedad de ideas y de un infundado optimismo acerca de la ocurrencia de una rápida recomposición del contexto internacional. En este contexto, empeoran ostensiblemente las condiciones del mercado de trabajo, las desigualdades y la pobreza.

La segunda variante, incorpora a la anterior, la intención de “ayudar” a la recuperación de la competitividad externa y aliviar el desequilibrio externo profundizando la “deflación” de ciertos costos internos por vías administrativas directas (rebaja de salarios), o indirectas (mayor flexibilidad del mercado laboral). Por último, están quienes sugieren incorporar a las variantes anteriores mecanismos más activos de “deflación”, propiciando políticas de base fiscal destinadas a subsidiar selectivamente exportaciones, y también otras como sería encarar algún proceso de negociación de las tarifas de los servicios privatizados o explorando algunas medidas proteccionistas que, en el marco de los acuerdos comerciales vigentes, permitiera aliviar las presiones de la importación sobre algunas producciones locales.

La intención de resolver el desequilibrio comercial externo y de allí retomar el crecimiento con empleo por alguna de estas vías, son cuestionables por varias razones. Por un lado, en cuanto a su eficacia para resolver el grave problema de competitividad generado por la actual estructura de precios relativos. Por otro, por los altos costos que las mismas implican, ya sea en términos sociales como fiscales, como también en la dudosa efectividad de la asignación arbitraria de medidas de protección arancelaria o de subsidios fiscales.

En este contexto, el riesgo no está en que alguien diga que la convertibilidad tiene problemas muy serios y que el peso está sobrevaluado: *eso es una evidencia que surge de elementales principios de economía*. El mayor riesgo para el país es seguir dilapidando recursos que no serán suficientes para eliminar el riesgo de una probable devaluación abrupta y descontrolada, diferenciales de tasas de interés cada vez mayores, mayor deuda y carga de intereses y, por supuesto, agravar los problemas del balance de pagos y del empleo. Dolarizar sólo elimina el riesgo de la devaluación porque suprime la moneda, pero aumenta los problemas apuntados al cerrar aún más los caminos de salida. ¿Por qué? Porque es obvio que las otras monedas también fluctúan, que los otros países seguirán moviendo sus tasas de cambio y ampliando las brechas de competitividad, que las tasas de interés seguirán altas por los desequilibrios en los sectores externo y fiscal, que el aumento de productividad logrado y que se logre a fuerza de apretar a los trabajadores nunca será suficiente con esta relación de cambio, sea convertible o dolarizada.

Lo sensato y serio no es que los principales responsables de este dilata se feliciten a sí mismos por su obra y prometan seguir defendiéndola a cualquier costo (que no pagarán ellos). Lo sensato sería que los esfuerzos se inviertan en sacar al país del callejón sin salida hacia donde lo arrastraron. La "señal" que hay que dar a los mercados es que no se piensa seguir jugando a ver cuando estalla la camisa de fuerza que nos impusieron y que se mantuvo hasta ahora por circunstancias excepcionales y por la tolerancia y temor de los sectores más subordinados de la población.

Los problemas que generaría la recomposición de precios relativos serán siempre menores que los que paga y pagará el país por mantener esta política. No hay razones para que se desate una inflación descontrolada, salvo nuevas impericias de los administradores de turno, y es una medida imprescindible para resolver el verdadero problema actual: la presión para la deflación de salarios y de precios, que cada vez crea más problemas sociales, saca a las empresas del mercado y no permite sostener una demanda que de salida a la producción y que genere empleo.

Existen condiciones técnicas para ir desatando los nudos que nos tienen amarrados. Si es que se pone tanta convicción política como la que se despliega para imponer todos los ajustes que requiere la conservación de este modelo. La relación entre la cantidad de pesos en circulación y dólares en reserva podría ser mejor pero es satisfactoria, al menos hasta que una ola especulativa, un quiebre en el endeudamiento externo o una situación social insostenible obliguen a venderlas. No existe déficit cuasi-fiscal como en el pasado. Lo que hay que garantizar es superávit fiscal, pero sobre la base de una reforma tributaria que capte recursos extraordinarios sobre las expresiones y las transferencias de riqueza y que sea menos cíclica. Obvio, habrá que comprometer apoyos financieros internacionales y negociar seriamente con el sistema financiero local (internacionalizado), pero eso también es inevitable para mantener la convertibilidad. La diferencia es siempre la fuente y el destino de los fondos.

4.3.2. La demanda efectiva y el nivel de empleo

Algunas cuestiones parecen evidentes en esta polémica. Primero, el grado en que los gobiernos colocan al pleno empleo como uno de sus *objetivos de política pública* -y más allá de la forma en que lo hagan y de los efectos colaterales- es clave para explicar la situación de empleo/desempleo de una determinada economía. Segundo, los niveles de demanda y de productividad del trabajo, definen en gran medida el nivel de ocupación. Tercero, a mayor nivel de ocupación, mayor capacidad para reclamar aumentos de salarios¹⁵. Cuarto, la relación entre tasa de crecimiento de salarios y tasa de crecimiento de la productividad es importante para definir las expectativas inflacionarias. Quinto, independientemente de “cómo” forman sus expectativas, es claro que los agentes económicos -más aún en economías como las latinoamericanas- toman en cuenta la tasa de inflación “esperada” en sus decisiones (tanto para fijar los precios de venta como para reclamar salarios). Sexto, con distinta intensidad en el corto y el largo plazo, existe un cierto “trade-off” entre tasa de desempleo y tasa de inflación, de forma tal que políticas expansivas de demanda efectiva estimulan presiones inflacionarias y políticas depresivas promueven desempleo.

Un problema central, entonces, es el siguiente: ¿cómo aplicar políticas que permitan expandir la demanda efectiva pero que no disparen la inflación y que tampoco permitan ampliar la brecha entre la productividad y la remuneración del trabajo? A nuestro juicio, la solución de este dilema es una política que *mantenga la demanda efectiva en un determinado nivel* y, a la vez, *evite aumentos de salarios que deriven en inflación descontrolada*. La lectura del Keynesianismo ortodoxo era que, como el problema de la relación entre empleo y demanda era uno de *cantidades*, entonces se trataba de garantizar un nivel predefinido como de pleno empleo, mediante el sostenimiento de un nivel agregado de demanda *real*. Al mismo tiempo, se debían realizar políticas de *control* de precios y salarios (políticas de ingresos) para que la inflación no se dispare. Los problemas de esta estrategia frente a la nuevas formas que adopta el proceso económico ya son por demás evidentes.

Sin embargo, pueden imaginarse variantes del razonamiento anterior. Por ejemplo, utilizar todo el arsenal de políticas de manejo de la demanda (tasa de interés, impuestos, gasto público) con el objetivo de definir y controlar un determinado “valor monetario” del producto doméstico (PBI), con niveles moderados de inflación (Meade: 1993). Pero, paralelamente, la fijación de precios y salarios de cada unidad productiva debería quedar librada a los mercados e instituciones específicas, de forma tal de permitir la mayor expansión del producto “real” y el “empleo” en lugar de elevar costos y precios. Esta variante tiene una gran ventaja sobre el keynesianismo ortodoxo: evita la (imposible) tarea de determinar el nivel “apropiado” del producto o el empleo reales, ya sea el nivel del “pleno empleo” o el nivel del “desempleo de equilibrio”. Al mismo tiempo, establece una división de tareas más racional entre las políticas “macro” y “micro” económicas.

Estabilizar el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el sistema económico *nacional*, es establecer una meta de producción. Además, es una tarea diferente a la de estabilizar el nivel general de precios mediante el exclusivo recurso de control de la oferta monetaria, porque permite un *trade-off* entre *política monetaria* y *política fiscal*. Las dos se consideran *conjuntamente* para mantener el valor

¹⁵ La explicación de esta situación sigue siendo fundamentalmente política, tal como ya lo veía a comienzos de la década del cuarenta Michal Kalecki (1971).

monetario del producto y la justificación sigue siendo evitar los impactos recesivos y sobre el empleo que genera un sistema de precios y salarios que no ajustan adecuadamente. En lugar de dejar a la economía librada a los vaivenes del ciclo económico, se trata de establecer una demanda predecible, informada, y controlable.

Confiar en la deflación de precios, como postulan los discípulos de las expectativas racionales, es simplemente no tener en cuenta los tiempos para que ese ajuste se produzca, ni los mecanismos “reales” de ajuste ni los impactos sociales de ese proceso. En la economía real no funciona la competencia perfecta ni tampoco es admisible que se pueda desechar a la gente como chatarra. El resultado, tal y como lo prueba la experiencia argentina reciente, es que *los salarios reales caen, la sociedad se fragmenta y pocos se enriquecen mientras muchos sufren*.

4.3.3. Las políticas específicas de empleo

Hay quienes confían que el problema del desempleo se puede resolver mediante programas asistenciales de empleo y capacitación de la fuerza de trabajo. Si bien este tipo de programas puede contribuir a aliviar el problema, conviene recordar que han sido aplicadas por años en el contexto de economías con más recursos y con fuerza de trabajo más capacitada - como las europeas - y los resultados no han sido particularmente alentadores¹⁶. Por otra parte, en el caso argentino es imprescindible considerar la dimensión que hoy alcanzan las diversas patologías de subocupación y precariedad laboral y la consiguiente dificultad para que estas vías de acción resuelvan el problema.

En realidad, muchos de los puestos de trabajo que se dice crear por estas vías son “irreales” y, además, provocan situaciones de estigma para sus potenciales beneficiarios. Al mismo tiempo, hay problemas de “sustitución”, entendiendo por tal el reemplazo de trabajos que se hubiesen realizado de cualquier manera, como así también el simple trueque de algunos trabajadores/as por otros. Además, existen evidencias para afirmar que este tipo de alternativas termina atrayendo al mercado a segmentos de la fuerza de trabajo no activa.

Dentro de las llamadas políticas específicas de empleo puede reconocerse un primer grupo cuya principal pretensión es estimular el aumento del “volumen total del empleo” desde una “visión de oferta”. Para ello, tienden a aumentar la demanda de trabajo (bajando los costos de contratación). Estas políticas asumen las siguientes formas:

1. Reducción de los impuestos al trabajo destinados a los seguros sociales.
2. Subsidios directos al empleo, asumiendo el Estado el pago de parte o toda la remuneración.
3. Subsidios directos a los ingresos (o créditos fiscales) a los trabajadores.
4. Subsidios para empleos públicos.

¹⁶ Barbeito (1995) revisa y compara con el caso argentino las políticas de empleo difundidas en la Unión Europea.

Otro grupo de políticas no apunta a tratar de aumentar el volumen total de empleo redituable y aceptable, sino que intenta "distribuirlo" de manera diferente. Entre las más difundidas pueden nombrarse:

1. Compensación por retiro jubilatorio temprano.
2. Compensación por cambio de actividad profesional.
3. Reducción individual o colectiva del tiempo de trabajo.

Aquí, la idea central es crear estímulos para que los que están trabajando dejen de trabajar (o trabajen menos tiempo) y así liberen puestos vacantes para los que están desempleados. En este caso, los incentivos para dejar el empleo son mayores que los que estimulan a quedarse en el puesto de trabajo.

Hasta ahora lo que enseña la experiencia internacional es que el impacto de estas medidas *aisladas y descoordinadas* bien puede ser nulo o poco efectivo, porque el tipo de empleo que se promueve es precario y de muy baja remuneración. Además, dado que los puestos de trabajo que se demandan dependen de los subsidios y políticas de promoción, son inestables por definición y no pueden considerarse como una salida perdurable.

El caso de las políticas de abordaje distributivo es más interesante. Esto incluye medidas de *trabajo compartido* en la empresa, *reducción de horas de trabajo*, *retiros anticipados* y demora en el ingreso de *la fuerza de trabajo joven retenida en el sistema educativo*. Sin embargo, las posibilidades de compartir tiempo de trabajo sin reducir ingresos tiene límites muy estrechos, a la vez que se escuchan críticas acerca de las cargas adicionales en los costos, situaciones de discriminación en la aplicación y traslado del problema hacia otros ámbitos (educativo, familiar). Todo esto obliga a incluir este tipo de medidas como *parte de un sistema general de políticas e instituciones orientadas a la generación de empleos*.

4.3.4. Diversificación de fuentes de ingresos y flexibilidad microeconómica

Para recomponer el empleo en el actual ambiente económico, debería encararse un sistema normativo e institucional que permita aliviar la presión económica y social que genera la *función dual del salario*: costo de producción e ingreso de los trabajadores/as. Para ello, una estrategia que aparece como ineludible es *separar lo máximo posible esas funciones*, de forma tal que *la remuneración se vuelva más flexible* pero que, a la vez se garantice a los trabajadores/as un piso básico de seguridad en el ingreso. Varios instrumentos aparecen como imprescindibles para esto:

- 1) separación del ingreso pagado en la empresa entre un componente *fijo* y otros componentes *variables* que remuneren la participación de los trabajadores como si fuesen socios de la empresa en la que trabajan;
- 2) un *ingreso ciudadano* que se pague por vía fiscal e independientemente de la situación en el mercado laboral¹⁷;

¹⁷ Los lineamientos centrales de una política de este tipo pueden consultarse en Lo Vuolo y otros (1995).

- 3) *distribución de las horas de empleo remunerado* disponibles en la economía mediante reducción de las horas individuales que trabaje cada empleado;
- 4) permanente *generación de nuevos trabajos* particularmente en las áreas descuidadas por el mercado por su bajo retorno inmediato de la inversión.

El objetivo es diversificar las fuentes de empleo y de ingresos de las personas para que disminuyan el riesgo y la inestabilidad de su situación personal. Eso sólo puede lograrse si ese riesgo se distribuye a toda la sociedad y de las más diversas formas. Con los cambios a nivel de las relaciones en las empresas se aumentan los estímulos para que todos los involucrados en la actividad productiva se preocupen por el éxito de la empresa. Por supuesto, esto exige *participación de los trabajadores/as en la toma de decisiones sobre la gestión y la distribución de resultados*¹⁸.

Una reforma institucional de este tipo obliga a abandonar dos criterios que eran pilares del viejo consenso del Estado de Bienestar: 1) mayor remuneración por “años de antigüedad”; 2) “igual remuneración por igual tarea”. ¿Significa esto desconocer la mayor experiencia, compromiso y aporte a la empresa que hace un trabajador antiguo con respecto a uno nuevo?; ¿significa dejar al trabajador indefenso al momento de tener que “negociar” su salario con el empleador?. Para nada significa esta situación que, de paso, es el resultado de tanta “economía de oferta” en Argentina y América Latina. Por el contrario, significa que el mayor sueldo por antigüedad en la empresa tiene que reemplazarse por mayores “dividendos” como resultado de la acumulación de “acciones de trabajo”, de la capitalización de resultados a nombre del trabajador. Si bien los ingresantes podrían admitir un ingreso menor que los actuales empleados, esta diferencia estaría dada fundamentalmente porque los más antiguos cobran dividendos por “acciones de trabajo”. El contrato laboral de los nuevos tendría que incluir claros compromisos de capitalización individual de acciones que irían aumentando su ingreso en el futuro.

Al mismo tiempo, el postulado “igual remuneración por igual tarea” se reemplazaría por el de “igual remuneración por igual título de derecho” propio de una política de ingreso ciudadano. El título de derecho es el de ser ciudadano de un sistema social donde prima la división del trabajo socialmente útil. La forma específica en que se haga efectiva la división de los componentes “fijos” y “flexibles” de la remuneración en la empresa puede discutirse, pero la del ingreso ciudadano no: *tiene que ser universal y garantizado fuera de la relación laboral, para que cumpla la función de separar las dos funciones del salario*. Como además, este ingreso ciudadano funcionaría como parte de un sistema integrado de impuesto a los ingresos y de las transferencias monetarias, no desalentaría la inversión en la empresa, porque *la carga principal de la tributación estaría en cada persona* y no en la unidad productiva que se pretende preservar institucionalizando un nuevo consenso entre los participantes de la misma.

¹⁸ Nada tiene que ver esta alternativa con los Programas de Propiedad Participada que desarrolló el gobierno argentino como medio de facilitar la privatización de empresas públicas, ni tampoco con los proyectos de ley que promueven las llamadas “sociedades anónimas de trabajadores”, cuyo objetivo final es eliminar las actuales “cooperativas de trabajadores”.

4.3.5. Derecho al empleo y derecho al ingreso

Atento a la situación en los países desarrollados, Gorz (1997) presenta una línea de reflexión que puede ser útil para ilustrar la situación. En primer lugar, se trata de comprender que, dadas las condiciones de producción y distribución del modo de regulación económica contemporáneo, todos los trabajadores se han vuelto *precarios* en potencia.

Ahora bien, ¿por qué esto es un problema y no una *virtud*? Es un problema porque dadas las condiciones de funcionamiento de las sociedades modernas, los beneficios de esa precariedad laboral son apropiados por un reducido grupo de personas. La vía de solución no son las políticas que insisten que es posible lograr empleo asalariado pleno para todos y mucho menos las políticas asistenciales de empleo. Se trata de reflexionar acerca de *los modos de hacer del vicio una virtud*, esto es, cómo hacer para que la situación que se deriva de las nuevas condiciones técnicas sea aprovechada también por los trabajadores.

Para lograr lo anterior, Gorz sostiene que la clave es que esa *discontinuidad laboral* se convierta en un modo de vida deseable, elegido, capaz de estructurar una matriz social que sea valorada por el conjunto de la sociedad como fuente novedosa de cultura y sociabilidad. En esta búsqueda, muchos elementos de los actuales principios de organización deberían modificarse, particularmente aquellos que hacen que el empleo sea lo que da derecho a tener otros derechos. Para ello, un cambio imprescindible es permitir que *todos puedan acceder a un ingreso sin tener que estar empleados*, lo cual les permitiría elegir la discontinuidad de su empleo sin que ello signifique discontinuidad en su ingreso.

¿Significa esto abandonar la pretensión que el empleo sea un derecho? A nuestro juicio, no es así. Por el contrario, significa asumir los cambios en la naturaleza del empleo y del trabajo en las sociedades modernas y hacer que el derecho al trabajo sea un derecho en sí mismo, no reducido al empleo remunerado y, mucho menos, hacer del empleo el derecho a tener otros derechos. Esto significa que el empleo medido, clasificado, vendido, deje de ser el elemento que otorga los derechos sociales fundamentales a los ciudadanos.

Entre otras cosas, aquí interesa marcar que estos postulados ponen en duda la racionalidad de adosar al empleo remunerado la plenitud de los derechos económicos (ingreso), de los derechos sociales (protección social) y políticos (representación de intereses colectivos). De todos los ámbitos de discusión que se abren desde la argumentación previa, interesa particularmente detenerse en el *derecho económico al ingreso*. Esto es, la separación de empleo e ingreso y, muy especialmente, los efectos que esto tendría sobre la pobreza.

En este punto, cabe una aclaración. No se trata de discutir la forma de reemplazar la sociedad de empleo por una sociedad de ingreso. Se trata de discutir si la aplicación de políticas que diferencien el derecho al ingreso del derecho al empleo, son eficaces para enfrentar la cuestión social y, al mismo tiempo, pueden favorecer la apropiación por parte del conjunto de la sociedad de los beneficios de las nuevas condiciones del mercado de empleo. Esto incluye la posibilidad de *distribuir de otra forma los escasos puestos de trabajo* que están disponibles, para lo cual la salida es normar universalmente nuevas formas de empleo y la diversificación de las fuentes de ingresos de las personas.

4.3.6. Equilibrio fiscal y reforma tributaria

En el contexto de la economía argentina actual, la efectiva aplicación de políticas como las anteriores exige terminar con el déficit fiscal crónico. En los hechos, a pesar de la caída de la inversión pública, la venta de empresas estatales, la retracción de las prestaciones sociales, la brecha fiscal continúa presente como problema y el endeudamiento público ha crecido de manera exponencial.

Sin embargo, el superávit fiscal no es imaginable como fin en si mismo ni tampoco como objetivo único de la política económica. Por ejemplo, es inaceptable que, para lograrlo, sea necesario renunciar a la conformación de redes básicas de seguridad social y de políticas activas que permitan expandir la productividad y las oportunidades de empleo. Al mismo tiempo, la mera represión del gasto público constituye una política irracional en tanto limita el campo de acción frente al ciclo económico, a la vez que resulta también ineficaz para lograr el propio objetivo del equilibrio fiscal.

En rigor, la incapacidad demostrada para resolver un problema al que el discurso oficial privilegia de manera tan rotunda, permite considerar que *cierto nivel de déficit fiscal resulta funcional para los intereses dominantes*. ¿Por qué? Por un lado, amplía el negocio financiero que consiste en aplicar fondos a las emisiones de títulos de deuda pública con *tasas de interés elevadas* (rentabilidad incrementada por privilegios como las exenciones impositivas). Es notable como estas elevadas tasas de interés se justifican por el “riesgo país” cuando, paradójicamente, este riesgo se atribuye fundamentalmente a la fragilidad del frente fiscal que nunca acaba por resolverse.

Por otro lado, la persistencia del desequilibrio fiscal es también funcional para *invalidar las demandas sociales* que significan aumento de las erogaciones públicas (jubilados y docentes son ejemplos claros al respecto). Esta represión de las demandas sociales se presenta como “señales” positivas a los mercados, como forma de dar “confianza” a los organismos internacionales y a los agentes económicos que en gran medida financian los déficits del Estado. La negativa a atender determinados problemas sociales se presenta como un valor positivo de “governabilidad”, una señal de fortaleza de la autoridad económica y un resguardo de la estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, estas “señales” de seguridad para los mercados y los operadores financieros no contemplan la necesidad de consolidar una red de seguridad sobre la base de un consenso social más equilibrado. Para que el equilibrio fiscal sea sinónimo de seguridad hacia el futuro debe lograrse sobre la base de sostener también un mayor *equilibrio social*, de lo contrario siempre será *frágil*. Para que las previsiones económicas operen en un contexto de mínima racionalidad, es preciso recomponer expectativas favorables en la gente, brindar seguridades básicas, evitando que las personas se sientan absolutamente desprotegidas. Es necesario reconocer que los “golpes de mercado” se nutren de desequilibrios macroeconómicos como también en condiciones de *anomia y escepticismo social*.

Esta perspectiva obliga a asumir dos puntos en relación con el objetivo de lograr equilibrios fiscales perdurables. Uno obliga a asumir que, a pesar de la revisión de las actuales estructuras de gasto público, no hay posibilidad alguna de potenciar las prestaciones sociales y otras políticas públicas activas sin aumento de los *ingresos tributarios*. Otro exige reconocer que es preciso diseñar una reforma integral del

sistema tributario argentino que apunte a dos objetivos centrales: aumento de la recaudación y mayor equidad en la distribución de la carga impositiva. El pilar fundamental de esta reforma lo constituye el *impuesto a las ganancias*.

Teniendo en cuenta estas observaciones, a continuación se expone de manera sintética algunos lineamientos para la reforma de este impuesto:

1. Eliminación del régimen actual de rentas exentas: El objetivo es doble. Por un lado, se ampliaría la base tributaria del impuesto a las ganancias incorporando como sujeto del mismo a la *totalidad de los ingresos de las personas*. Por otro lado, se mejoraría tanto la equidad horizontal (igual carga tributaria por igual ingreso), como la equidad vertical, ya que permitiría implementar criterios efectivos de progresividad (a mayor ingreso, mayor carga tributaria). La eliminación de las rentas exentas tendría efectos positivos en la recaudación del impuesto a las ganancias tanto de las personas físicas como de las sociedades de capital.
2. Eliminación del régimen de “deducciones”: los actuales créditos fiscales no reembolsables por las deducciones permitidas, se reemplazaría por un *pago directo del ingreso ciudadano que funcionaría como un crédito fiscal efectivo*. Esto también permitiría unificar el diferente tratamiento fiscal que hoy se otorga a las personas económicamente dependientes. ¿Por qué? Porque actualmente se opera con diferentes sujetos de los beneficios (diferencias en cuanto a la edad, al monto de los beneficios, a los requisitos de ingresos o asistencia escolar, entre otros)¹⁹.
3. Unificación del concepto de “mínimo no imponible” estableciendo un valor monetario uniforme: El objetivo es la unificación de los mínimos no imponibles que también actúan como deducciones y que hoy son diferentes según el origen de los ingresos de las personas. Al mismo tiempo, la unificación debería realizarse de modo tal de *disminuir el nivel medio de la deducción para los asalariados*, unificándolo con otros perceptores de rentas. El efecto sería ampliar el número de contribuyentes efectivos y mejorar las condiciones de equidad del sistema, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical.
4. Reforma del régimen de contribuciones sociales de los trabajadores autónomos: con el objetivo de gravar los ingresos efectivamente percibidos, en vez de las rentas presuntas de importes fijos como es el caso de los autónomos. De esta forma, se tendería a la unificación del tratamiento tributario de los diferentes perceptores de ingresos por el empleo.
5. Mejoras de la administración tributaria: las reformas que se proponen tienden a simplificar notoriamente las normas del impuesto a las ganancias como así también a aumentar las condiciones de transparencia y de equidad. Ello debería redundar en impactos positivos en la recaudación, particularmente, porque se simplificaría la administración tributaria y mejorarían las condiciones para controlar más eficazmente a la evasión.

¹⁹ También correspondería evaluar la conveniencia de suprimir otras deducciones, cuyos alcances no se justifican en términos de equidad, como sería el caso de las sumas abonadas como primas por seguros de vida.

Algunas de las medidas propuestas no plantean mayores dificultades de aplicación operativa y podrían ser aplicadas de forma inmediata, como es el caso de la eliminación de las deducciones por cargas de familia o la unificación de los mínimos no imposables. En otros casos, pueden esperarse fuertes resistencias por parte de los sectores favorecidos actualmente. Este tipo de problemas deberían anticiparse de manera adecuada, pero lo que resulta claramente inaceptable es continuar con un esquema tributario anacrónico.

Como resultado de la reforma propuesta la recaudación debería aumentar de manera significativa, aunque con las debilidades de la información disponible cuantificar de manera precisa la escala de ese potencial incremento. No obstante, se estima que la recaudación del impuesto a las ganancias debería, al menos duplicarse en el corto plazo, alcanzando niveles superiores a 5% del PBI; para llegar luego al 8%²⁰. Este nivel sería comparable con lo que muestra la experiencia de otros países de América Latina de desarrollo medio.

Claramente, esta reforma del impuesto a las ganancias debería complementarse con otras reformas tributarias. Si bien el centro de la reforma tributaria debería estar en el impuesto a los ingresos de las personas, esto no debe desconocer la necesidad de plantear modificaciones en el conjunto del sistema tributario para garantizar requisitos que se consideran ineludibles: i) mayor simplicidad; ii) mayor equidad; iii) mayor eficiencia en los procedimientos administrativos; iv) mayor recaudación.

Entre otras cuestiones, merecen recomendarse las siguientes: i) revisión del régimen impositivo a los patrimonios personales; ii) revisión del régimen impositivo a las transferencias gratuitas de ingresos y patrimonios; iii) reglamentación y aplicación efectiva del concepto de “renta mundial”²¹; iv) incorporación de las desgravaciones impositivas (“erogaciones tributarias”) al presupuesto nacional; v) todas las medidas administrativas que aumenten la eficacia en la recaudación de tributos (incluyendo el régimen aduanero).

4.3.7. Progreso técnico, sistema financiero, ahorro e inversión

La teoría económica neoclásica explica el *crecimiento económico* como resultado de la combinación de *capital*, *trabajo* y *progreso técnico*, siendo este último no sólo el factor determinante principal sino que, a la vez, esta visión lo considera un elemento exógeno. Sin embargo, es claro que el progreso técnico no es un factor autónomo del sistema económico sino que su influencia depende de acciones específicas, traducidas en *asignación de recursos para la investigación científica y tecnológica y para su transferencia al sistema productivo*. En suma, *el crecimiento es esencialmente endógeno* puesto que el progreso técnico debe ser producido, difundido y aplicado en la esfera de la producción de bienes y servicios. Esto significa que la *innovación* y el *cambio tecnológico* necesitan ser *financiados por el ahorro*.

²⁰ Ver Lo Vuolo (1999) y Gaggero, Jorge A. (1999).

²¹ Se entiende por “renta mundial” el criterio de imposición tributaria que grava las obtenidas en el exterior por residentes de país.

La teoría moderna del progreso técnico da cuenta de la capacidad de la economía capitalista para desafiar el estado estacionario. El crecimiento económico depende del equilibrio ahorro-inversión en la medida que esto influencia la acumulación de los factores que determinan la trayectoria del progreso técnico. O sea, *la relación que interesa entre el sistema financiero y el productivo pasa por la capacidad para financiar innovaciones técnicas*. El punto es que la producción de esas innovaciones es esencialmente incierta y el crecimiento sufre de la falta de capacidad para el financiamiento de esa *incertidumbre* (Aglietta: 1998).

En este aspecto, el problema central del modelo de crecimiento argentino de los últimos años es que el factor principal de acumulación de riqueza no fue sólo la producción sino el *aumento de los precios de los activos reales y financieros*. Esto permite comportamientos especulativos porque estos activos son más negociables y en general mantienen una oferta rígida. De esta manera se fomenta el *enriquecimiento privado sin un correspondiente aumento productivo*. Claramente, el ahorro utilizado para la transferencia de propiedad sobre los activos existentes es *improductivo*, mientras que el utilizado para el financiamiento de las inversiones de las empresas es productivo. Por lo tanto las finanzas no son neutras. El mayor valor esperado de las transacciones especulativas eleva las tasas de interés y desalientan las inversiones en innovación técnica y científica. Todo esto favorece el enriquecimiento privado en detrimento del crecimiento de la riqueza social.

La aparición de nuevos productos en el mercado financiero, particularmente títulos negociables y contratos asociados a esos títulos (productos derivados) haría suponer los siguientes beneficios para el financiamiento de la inversión: aportan nuevos medios para colocar ahorro, reducen el costo del capital y facilitan la diversificación de riesgos. Sin embargo, pocos de estos instrumentos han tenido una influencia globalmente significativa y están circunscriptos solamente a los emisores de primera calidad. Las PYME siguen dependiendo de los instrumentos de financiamiento habitual y deben pagar los costos más elevados que sobre las ganancias bancarias surgen de la mayor competencia financiera y de la pérdida de grandes clientes.

La *innovación tecnológica* plantea dificultades aún mayores que las típicas de la inversión productiva. Si bien las ganancias potenciales pueden ser muy elevadas, éstas son particularmente inciertas, la indivisibilidad de los gastos es grande y conlleva una fuerte irreversibilidad temporal donde se combina la *incertidumbre tecnológica* con la *incertidumbre comercial* (la primera sólo decrece al momento de desarrollar productos y la segunda al momento de expansión de los nuevos productos introducidos en el mercado). Además, la I+D se ha vuelto más costosa al tiempo que el ciclo de vida de los productos es más corto. La mayor diseminación de innovaciones menores eleva su costo marginal y disminuye su ingreso marginal.

Estas características extreman los vínculos entre las finanzas y la innovación. Es aquí donde fracasa el actual paradigma del mercado financiero que lo aparta del sector productivo y lo vuelve un factor aislado de transferencia y acumulación de riqueza. La asociación entre empresas innovadoras e instituciones financieras se vuelve un aspecto crucial para la difusión del progreso técnico.

Por lo tanto, si realmente se pretende encarar una política de crecimiento económico sostenido, resulta imprescindible contar con políticas específicas e instituciones especializadas, que apunten al objetivo de asegurar flujos de financiamiento para el cambio tecnológico de las PYMES innovativas. La idea central

es contar con un sistema institucional que, dotado de recursos (financieros y humanos) esté en condiciones de remover los obstáculos que el mercado institucionalizado de capitales impone a la aplicación del progreso técnico a través de los criterios aplicados para la evaluación del riesgo y la incertidumbre, los plazos de recuperación del principal, las tasas de interés y las exigencias de garantías patrimoniales.

5. PARA CONTINUAR LA DISCUSIÓN

¿Cuál es la diferencia entre los lineamientos aquí esbozados y los que hoy aparecen como “sabiduría convencional” en la discusión de los problemas económicos del país y las alternativas de solución? La principal diferencia es que el actual consenso se impone sobre el represivo apotegma de “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo, cuyo resultado es desamparo del trabajador, despidos masivos, eliminación de los instrumentos de protección de la parte más débil del eslabón productivo y distributivo. Por el contrario, los lineamientos económicos aquí esbozados pretenden servir de ambiente para para *disciplinar la cooperación* entre los diferentes agentes económicos. De una subordinación forzosa como la actual, se pasaría a una *cooperación forzosa* porque busca el “equilibrio” del poder de negociación de las partes involucradas en el proceso de producción, que es uno de los ámbitos más importantes donde se define la disputa por los derechos que hacen a la ciudadanía social. Sólo así puede recomponer la situación del mercado laboral y retomar políticas de integración económica y social.

Este sistema de cooperación forzosa obligaría a que capital y trabajo compartan los riesgos pero también los resultados de la actividad empresaria. Para exigir que los trabajadores participen de los riesgos empresarios es necesario garantizar empleo, mínimas redes de seguridad social y perspectivas positivas hacia el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aglietta, M. (1998): *Macroéconomie financière*. Paris: La Découverte.

Barbeito, A. (1995): “Baja inflación, reactivación y mayor desempleo... ¿paradoja o mala praxis?”, en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 217-246.

Basualdo, E. (1999): “Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política”, Versión preliminar, mimeo, julio.

Friedman, M. (1968): “The role of monetary policy”, *American Economic Review*, 58 (1), March, 1-17.

Gaggero, Jorge A. (1999) “Hacia un nuevo sistema fiscal federal”, versión preliminar, mimeo.

Hirschman, A. (1991): *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Mass. and London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Kalecki, M. (1971): "Political aspects of full employment", en *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970*. Cambridge: Cambridge at the University Press, 138-145.

Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace & Co.

Krugman, P. (1999): *Internacionalismo pop*. Bogotá: Grupo editorial Norma.

Lo Vuolo, R. (1991): *Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynsianismo populista*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila, 27-87.

Lo Vuolo, R. y otros (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R. y otros (1999): *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila, en prensa.

Meade, J. (1993): *Liberty, Equality and Efficiency. Apología pro Agathotopia Mea*. Londres: McMillan.

Phillips, A. W. (1958): "The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom", *Economica* 25, November, 283-99.

Standing, G. (1992): "The Need for a New Social Consensus", en Van Parijs P. (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. London, New York: Verso.

Sylos Labini, P. (1984): *The Forces of Economic Growth and Decline*. Cambridge, London: The MIT Press.

Williamson, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How much has happened?*. Institute for International Economics.