

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE ARGENTINA

I. CRISIS EN EUROPA Y SUS EFECTOS SOBRE ARGENTINA

Como consecuencia de la crisis que está atravesando la Eurozona y del pobre desempeño económico de las principales economías desarrolladas, la actividad económica a nivel global y en la región de América Latina y el Caribe se ha desacelerado en 2012, y si bien se prevén mejores condiciones para 2013 estas proyecciones han sido revisadas sistemáticamente a la baja en los últimos meses. En el caso de Argentina, el ritmo de crecimiento, que había recuperado en 2010 y 2011 el nivel que registrase previo a la crisis financiera internacional de 2009, descendió abruptamente desde 8,9% en 2011 a casi el 2% en 2012¹ (ver cuadro 1).

En el caso particular de Argentina, la desaceleración responde a varios factores, tanto de carácter interno como externo. Entre los primeros se encuentra la sequía que afectó al sector agropecuario y el efecto que algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (como las restricciones a las importaciones) tuvieron sobre la actividad económica en algunos sectores. Entre los factores externos se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados (producto del recrudecimiento de la crisis de la Eurozona) y de Brasil (uno de los principales socios comerciales).

CUADRO 1: América Latina y Argentina: Evolución del PIB y proyecciones 2012 y 2013
(Variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe^a	-1,6	6,2	4,5		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,7 ^a 3,4 ^b , 3,2 ^c	4,1 ^a 3,9 ^c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,7 ^d 2,8 ^e	4,1 ^e
Argentina	0,9	9,2	8,9		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				4,2 ^a a 2,6 ^c	4,0 ^a 3,1 ^c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,5 ^d a 2,0 ^e	3,5 ^e

Fuente: CEPAL y FMI.

- FMI (2012) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios económicos y financieros* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Regional Economic Outlook, Update* (Washington D.C., FMI), otoño.
- CEPAL (2012) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- CEPAL (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL), octubre.

1 La Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández, anunció, el 28 de enero de 2013, que el crecimiento del PIB de 2012 había sido de 1,8%.

Para 2013 las perspectivas de crecimiento son más favorables, aunque no se espera que se repitan las tasas del orden del 9% (ver el cuadro 1). De este modo, políticas destinadas a fomentar el consumo interno, el mayor dinamismo económico en Brasil y un mejor desempeño en el sector agropecuario impactarían de manera positiva en el nivel de actividad. A su vez, los últimos dos factores, agregados a los menores compromisos de desembolsos previstos para 2013 por la deuda externa, podrían aliviar la restricción externa, posibilitando así flexibilizar las restricciones a las importaciones (favoreciendo a la inversión) y brindar mayores grados de libertad para la administración de la política monetaria y cambiaria.

En cuanto al mercado de trabajo, para 2012 se advierte una desaceleración del crecimiento del empleo formal en relación de dependencia en el sector privado, que pasó de registrar una tasa de variación de 4,8% en 2011 a un valor cercano al 2% en el primer semestre de 2012. No obstante, no se observan impactos relevantes en la tasa empleo y de desempleo, destacándose así la fortaleza de la situación socio laboral de Argentina frente a un contexto global contractivo.² Este buen comportamiento del empleo permitió sostener los ingresos de las familias haciendo posible que el consumo mantuviera el dinamismo registrado previamente.³

II. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008

Tanto en el ámbito de las instituciones laborales, de la protección social y del contexto macroeconómico existen similitudes y diferencias con relación a los contextos recesivos globales de los años 2009 y 2012.

Del lado de las similitudes, en primer lugar, es importante destacar la consolidación de un conjunto de instituciones laborales (como la determinación periódica del salario mínimo, la negociación colectiva, la inspección laboral y las políticas de mercado de trabajo) y de la extensión de la protección social luego de la crisis que afectó al país en 2001. En este sentido, los contextos recesivos de 2009 y 2012 encontraron al país con mecanismos fortalecidos de diálogo social para proteger el empleo y evitar una caída en los salarios reales,⁴ con una amplia cobertura de la protección social, particularmente en lo que hace a prestaciones por vejez y para familias con hijos.⁵

Asimismo, durante los 2000 se consolidó un amplio espectro de políticas de mercado de trabajo que también actuaron para proteger el empleo y favorecer la rápida recuperación. Algunas de estas acciones tienen un comportamiento anticíclico importante (como el programa REPRO y la reducción de contribuciones patronales) y otras que buscan mejorar aspectos más estructurales de la problemática de empleo del país (como los programas de formación y el programa de empleo y capacitación para jóvenes).

Por otra parte, las principales diferencias entre la situación de 2012-2013 y la del bienio 2008-2009 se encuentran vinculadas con el contexto macroeconómico. Actualmente, los grados de libertad para las políticas son un poco más restringidos que en la gran crisis internacional de 2008, pero sin embargo existe margen para actuar de manera contracíclica. Previo a la crisis de 2008, Argentina había logrado sostener por varios años superávit gemelos (fiscal y de cuenta corriente) que brindaban un mayor espacio para la política anticíclica.⁶

Con relación a la política fiscal, en ambos contextos recesivos, aunque con diferentes dimensiones, se instrumentaron acciones para estimular el empleo y el nivel de actividad a través de la obra pública.⁷ En ambos casos ha sido relevante el financiamiento provisto por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema previsional. En la actualidad el espacio fiscal es más acotado, registrándose déficits financieros en los últimos años, pero con una menor deuda social en términos de cobertura de la protección social y recuperación de los salarios.

Por otra parte, el margen para la política cambiaria-monetaria también es diferente. Durante la crisis anterior se logró depreciar la moneda para mantener el tipo de cambio competitivo y mantener el nivel de reservas acumulado en los años previos a pesar de la intensa salida de capitales. Este flujo de salida de capitales se mantuvo en 2010 y 2011 y sumado a la eliminación del superávit de cuenta corriente frenaron la acumulación de reservas. Esto llevó a que se profundizaran algunas restricciones a la importación de bienes y se limitara la adquisición de divisas.

En 2012 se recuperó el superávit de cuenta corriente y con ello mejoran las expectativas de que una mayor oferta de dólares facilite la administración de la política monetaria y de tipo de cambio competitivo. Asimismo, en cuanto a la política financiera, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central (BCRA) ha posibilitado el incremento de la oferta de créditos al sector productivo.

La inflación registrada en 2012 fue mayor que la registrada en 2009, y existen expectativas respecto a que se mantenga en un nivel elevado en 2013, por lo que a diferencia de la crisis anterior el incremento del salario real sería menor y por lo tanto menor sería el potencial del mercado de trabajo para expandir la demanda interna a través del consumo.

En cuanto a los impactos, se observan similitudes tanto en cuanto al impacto en el nivel de actividad como en el empleo. Con relación al primer aspecto, tanto en 2009 como en 2012 los componentes del PIB que cayeron fueron las exportaciones y la inversión y los sectores más afectados fueron el agropecuario, la industria y la construcción. En cuanto a la influencia sobre el mercado de trabajo, en ambos contextos se observó un leve impacto. Pero al segundo semestre de 2012, a diferencia de 2009, no se observó un descenso en el empleo asalariado

2 MTEySS (2013) *La situación laboral argentina 2012. Expectativas para 2013* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

3 BCRA (2012) *Informe macroeconómico y de política monetaria* (Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina).

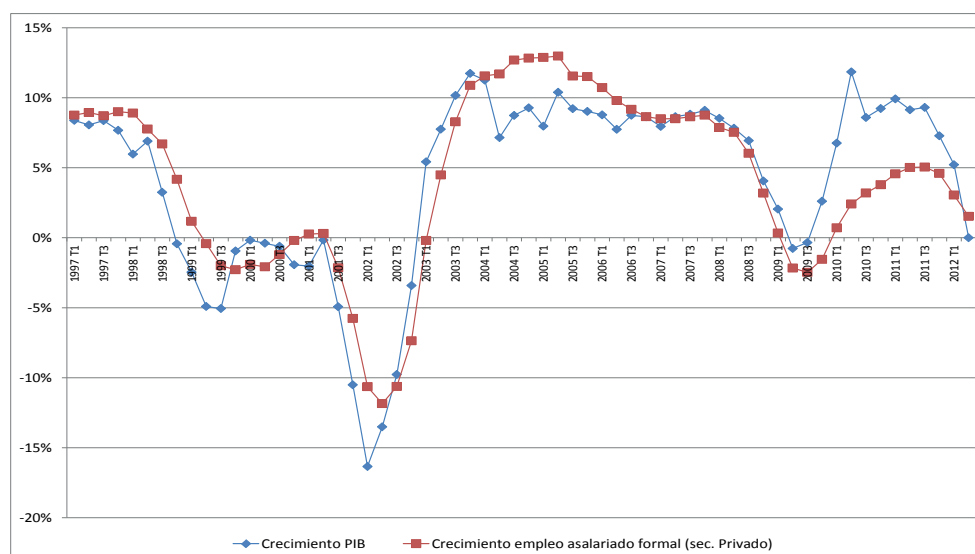
4 OIT (2012) "La revitalización de la negociación colectiva en Argentina", Serie OIT Notas – Trabajo Decente en Argentina (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

5 OIT (2012) "Avances en la consolidación de la protección social en Argentina", Serie OIT Notas – Trabajo Decente en Argentina (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

6 MTEySS y OIT (2012) *Macroeconomía, empleo e ingresos: Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009* (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

7 Para mayores detalles sobre la respuesta a la crisis 2009 ver OIT (2011) *Pacto Mundial para el Empleo. Estudio Nacional. Argentina* (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

GRÁFICO 1. Crecimiento del PIB y del empleo asalariado registrado en el sector privado, 1997 T1 – 2012 T2
(Tasas de crecimiento anual)



registrado en el sector privado. No obstante, se destaca que luego de la crisis de 2009 descendió la elasticidad empleo-producto (gráfico 1). Por otro lado, el empleo público ha tenido tanto para los períodos 2008-2009 como para el 2012 un comportamiento anticíclico debido a que se ha expandido para compensar la menor creación por parte del sector privado.

III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

El ambiente de incertidumbre que provoca la crisis europea genera la necesidad de revisar el estado de las instituciones laborales y el instrumental de políticas de mercado de trabajo disponibles en el país para evaluar las perspectivas para dar respuestas oportunas en el caso de un empeoramiento en la situación económica. Como se demostró durante la gran crisis de 2008, en la mayoría de los países afectados, una gran parte de los instrumentos no son de aplicación automática y, por el contrario, necesitan de tiempos relativamente largos para su implementación y consolidación. La revisión de las políticas disponibles y el diseño de ajustes específicos para hacerlas más efectivas resulta de particular importancia en un contexto de una relativa mayor estrechez fiscal.

A continuación se presentan diferentes áreas de intervención junto con las acciones que se están implementando en Argentina.

a) Fortalecer el empleo con mayores inversiones en obras públicas

Como se mencionó anteriormente, la inversión (como componente del PIB) y el sector de la construcción fueron particularmente afectados en 2012. La construcción registró una caída del 3,2% en el nivel de actividad en el 2012⁸ y el empleo asalariado formal disminuyó 3,7% al segundo trimestre de 2012.

Para revertir este panorama, a mediados de 2012 se puso en marcha el Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar) que tiene un alto impacto en el empleo ya que está dirigido a la construcción de viviendas. Este programa es financiado por instituciones públicas, entre ellas la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). También se han anunciado programas de ampliación de la inversión pública para mejorar la infraestructura de transportes, especialmente lo referente al transporte ferroviario.

El tiempo que lleva implementar políticas de obras públicas de gran escala hace que sus impactos no se observen plenamente en el corto plazo. No obstante, se espera que la dinámica que vaya adquiriendo el programa revierta la caída en el sector de la construcción en 2013.

b) Crédito para pequeñas empresas y economía social

Con el objetivo de dinamizar al sector productivo local y colaborar en el sostenimiento de la tasa de inversión, el BCRA estableció la “línea de créditos para la inversión productiva” para financiar la compra de bienes de capital o la construcción de instalaciones. El 50% de los recursos se destinan a MiPyMEs. Cabe señalar que durante el segundo semestre de 2012 se desembolsó la mitad de los montos previstos, representando éstos el 70% del total de préstamos otorgados a personas jurídicas a un plazo de tres años y más. Asimismo, el BCRA continuó licitando fondos en el marco del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, orientado a mejorar la oferta de crédito a la inversión y a la actividad productiva. Los fondos licitados en el segundo semestre de 2012 en el marco de este programa constituyeron uno de los principales impulsores del aumento de los créditos al sector privado. Por otra parte, durante 2012 el financiamiento al sector privado acotó su comportamiento procíclico producto del mayor volumen de depósitos a plazo en moneda local (explicado por la menor formación de activos externos por parte del sector privado).⁹

8 INDEC, *Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción*.

9 BCRA (2012) op. cit, págs. 8 y 10

El apoyo a la economía social se canaliza principalmente a través de los componentes del Plan Argentina Trabaja, que incluyen microcréditos, formación y seguridad de ingresos para los trabajadores por medio del componente Ingreso Social con Trabajo. Este último fue creado a mediados de 2008 con el objeto de lograr la inclusión social de los trabajadores en condiciones de vulnerabilidad y sortear, además, los efectos de la crisis financiera internacional.

c) *Protección del empleo a través del diálogo social*

La gran crisis de 2009 puso a prueba las capacidades de Argentina para profundizar los mecanismos institucionales de diálogo social en el ámbito laboral. El ejercicio de la negociación colectiva puso de manifiesto las posibilidades de proteger el empleo y los ingresos laborales a través de diferentes mecanismos como son el adelanto de vacaciones, las suspensiones, la disminución de horas extras y otros mecanismos de compensación. Algunos de estos acuerdos fueron derivaciones que provinieron de los Procedimientos Preventivos de Crisis (PPC).¹⁰ Asimismo, en 2009, a través de la Negociación Colectiva y del Consejo del Salario Mínimo se acordaron incrementos salariales por encima de la inflación que permitieron elevar el salario real posibilitando la expansión del mercado interno. En la actualidad todos estos mecanismos institucionales se encuentran en pleno funcionamiento.

d) *Prevención de despidos, promoción del empleo y protección ante el desempleo*

Además de los acuerdos a través del diálogo social, en 2009 se pusieron en marcha nuevas políticas y se amplió la escala de otras existentes para prevenir despidos y promover la creación de empleo. Los instrumentos utilizados para estos fines en la crisis previa fueron el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y una deducción temporal de las contribuciones patronales a la seguridad social para nuevos empleos.

Ambas políticas tuvieron resultados positivos para mitigar los efectos de la crisis de 2009. A través del REPRO se previnieron despidos, particularmente en empresas con baja rotación de personal donde se observan trayectorias laborales más estables, y por medio de la política de reducción de contribuciones patronales se fomentó la creación de empleo, particularmente en empresas de alta rotación.¹¹

Con relación a las políticas de protección frente al desempleo, se observa que el seguro de desempleo tiene una baja cobertura y sus prestaciones han quedado rezagas respecto a los salarios. Por ello, el impacto anticíclico es muy bajo. No obstante, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejecuta otras acciones para favorecer el empleo y la empleabilidad de los trabajadores desocupados como son el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que cumplen un rol suplementario al seguro de desempleo.¹²

10 Los PPC constituyen instancias de negociación que se deben llevar a cabo de modo previo a la comunicación de despidos o suspensiones masivas por razones de fuerza mayor.

11 MTEySS y OIT (2012), op. cit., págs. 217-256.

12 Para un mayor detalle ver OIT (2012) "Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: Diseño, cobertura y desafíos", Serie OIT Notas – Trabajo

e) *Política de salario mínimo*

El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil fue otra de las instituciones revitalizadas en los últimos años. Desde que en 2004 se puso en marcha nuevamente el funcionamiento de esta institución de manera periódica se ha actualizado el valor del salario mínimo. En 2012 se acordó un aumento escalonado del 25%. Para 2013 el diálogo para un nuevo ajuste del salario mínimo se estima que comenzará a mediados de año.

f) *Servicios públicos de empleo, políticas de capacitación e intermediación laboral*

La articulación de los servicios para el empleo se ha consolidado en los últimos años mediante la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. A través de la primera se articula el conjunto de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo, brindando tanto a las personas desocupadas como a aquellas que buscan mejorar su situación laboral, información, orientación y derivación a prestaciones de capacitación y empleo.

Por otra parte, a través de la Red de Formación Continua, que descansa en gran medida en mecanismos de diálogo social, se implementan cursos de formación profesional, certificación de competencias laborales y certificación de estudios formales. También ha venido creciendo en el tiempo el mecanismo de crédito fiscal para que las empresas inviertan en formación de sus recursos humanos.¹³

g) *Reflexión final: Centrar las acciones en torno al trabajo decente*

Una característica que ha tenido la etapa de crecimiento observada en los 2000 ha sido la de colocar al trabajo decente en el centro de las políticas públicas, situándolo como articulador entre la esfera económica y social.¹⁴

Para el caso de Argentina, durante la gran crisis de 2009 el trabajo decente fue uno de los ejes más relevantes de las políticas públicas, en línea con lo planteado en el Pacto Mundial para el Empleo. Para el nuevo escenario de 2013 existen perspectivas auspiciosas para que, en el marco del diálogo social, se profundicen o implementen políticas públicas para abordar las problemáticas sociolaborales que aún persisten,¹⁵ como por ejemplo la informalidad laboral, e incluso nuevos desafíos que puedan surgir a causa de un recrudescimiento de la crisis en la zona del Euro.¹⁶

Decente en Argentina (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

13 Para un mayor detalle ver OIT (2012) "La formación para el trabajo en Argentina", Serie OIT Notas – Trabajo Decente en Argentina (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).

14 MTEySS (2010) "Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica de empleo y protección social para la inclusión" (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

15 Para las distintas áreas de acción listadas existen ciertos desafíos, que van más allá de una coyuntura particular y están vinculados con la consolidación de las instituciones sociolaborales. Ver, para un mayor detalle, Serie Notas OIT – Trabajo Decente en Argentina.

16 OIT (2013) *Tercer Programa de Trabajo Decente por País para Argentina. Periodo 2012-2015* (Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo).