

G20

Reseñas de los países



Oficina
Internacional
del Trabajo

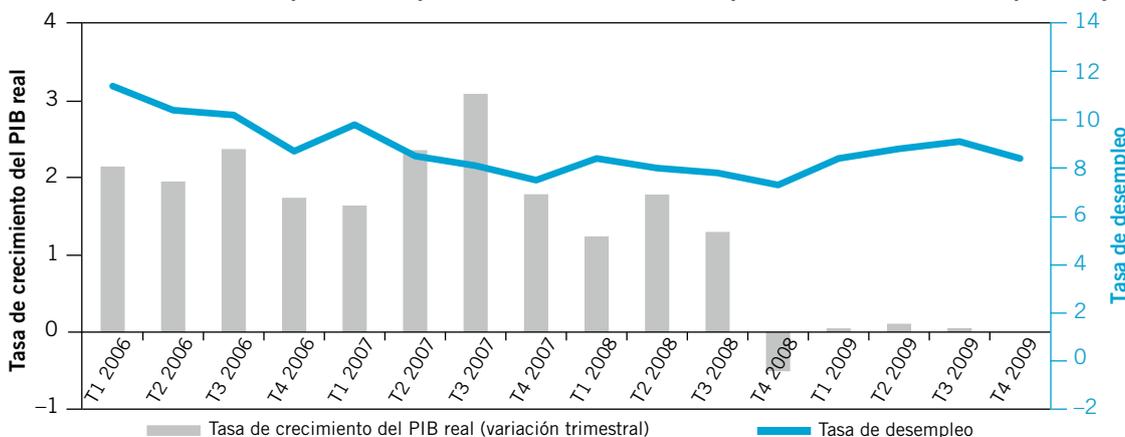
RESPUESTA DE LA ARGENTINA A LA CRISIS

Las medidas relacionadas con el mercado laboral ayudan a contener la pérdida de puestos de trabajo

A finales de 2008, cuando se declaró la crisis mundial, la economía de la Argentina vivía un largo período de recuperación desde la crisis económica de 2002. Entre 2003 y 2007 el producto interno bruto (PIB) real había crecido en promedio un 8,8 por ciento, y la tasa de desempleo abierto urbano, que había alcanzado el 19,7 por ciento en 2002, cayó por debajo del 8 por ciento a finales de 2007 (gráfico 1). Si bien el crecimiento del PIB para 2008 se situó en el 3,8 por ciento, en el cuarto trimestre la economía argentina empezó a acusar el impacto de la crisis mundial, con una disminución del 0,5 por ciento en el PIB trimestral ajustado estacionalmente. En 2009 el crecimiento de la producción se mantuvo en valores discretos, en torno al 0,5 por ciento en 2009. El descenso de la relación empleo-población en las zonas urbanas¹ y los consiguientes incrementos de la tasa de desempleo urbano fueron moderados en comparación con las crisis anteriores. En el cuarto trimestre de 2009 la tasa de desempleo era del

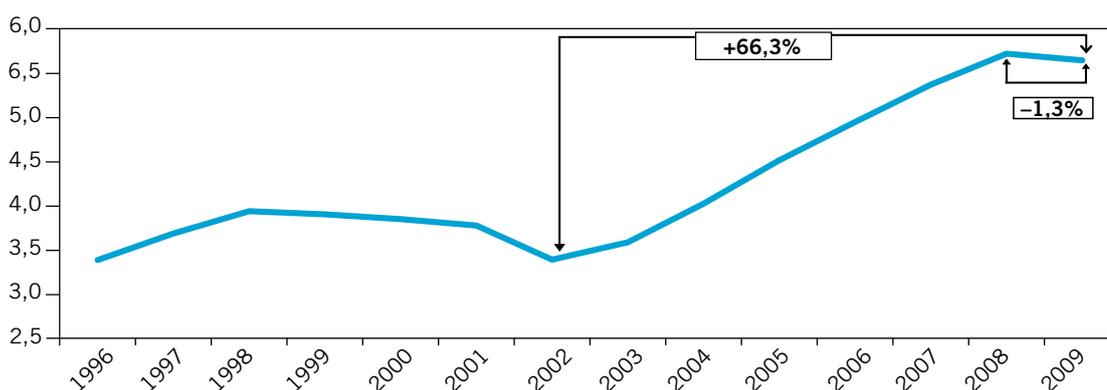
8,4 por ciento, esto es, un 1,1 punto porcentual superior a la del mismo trimestre del año anterior (gráfico 1). El empleo asalariado neto del sector privado disminuyó un 1,3 por ciento en 2009 (gráfico 2). Sin embargo, este descenso resultó bastante modesto en comparación con el aumento global del 66,3 por ciento registrado entre enero de 2002 y noviembre de 2009. La caída del empleo asalariado formal registrada a partir de finales de 2008 pone de manifiesto que, en los primeros meses de la crisis, hubo una caída en el número de nuevas contrataciones en la empresa privada y una pérdida de puestos de trabajo. Los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina (MTEySS) demuestran que, entre el segundo trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009, la proporción de nuevas contrataciones disminuyó un 1,4 por ciento hasta situarse en el 2 por ciento, mientras que la proporción de despedidos registrados cayó 0,7 puntos porcentuales, hasta el 2,2 por ciento. En el cuarto trimestre de 2009 la tendencia se invirtió y el número de nuevas contrataciones aumentó 0,2 puntos porcentuales para situarse en el 2,5 por ciento, mientras que los despedidos registrados descendieron 0,4 puntos porcentuales, hasta el 2,3 por ciento.

Gráfico 1. Tasas de desempleo urbano y de crecimiento del PIB real, por trimestre, 2006-2009 (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los datos del PIB real están ajustados teniendo en cuenta las variaciones estacionales, aunque no así los datos de la tasa de desempleo. La tasa de desempleo urbano corresponde a las 31 aglomeraciones principales de la Argentina. T1 y T2 de 2006: la tasa de desempleo urbano se refiere a las 28 aglomeraciones principales de la Argentina.

Gráfico 2. Evolución del empleo asalariado formal en el sector privado (millones)



Fuente: OIT, basado en datos suministrados por el MTEySS. Los datos de 2009 son provisionales y corresponden a los datos disponibles en noviembre de 2009.

Pese al repunte de la tasa de desempleo urbano y a la caída del empleo neto a partir de finales de 2008, se evitaron despidos colectivos. En muchos casos, el impacto de la crisis se vio mitigado por las medidas de conservación del empleo, como la concesión de subsidios salariales, la reducción de las jornadas laborales y los ceses temporales. Los sectores de producción de bienes fueron los más afectados, en particular la construcción y las industrias relacionadas con el comercio exterior.

Medidas de estímulo económico y respuestas programáticas a la crisis

El programa de estímulo económico del Gobierno fue ambicioso y completo, y constaba de políticas fiscales y monetarias, un programa de incentivos fiscales, así como medidas relacionadas con el mercado laboral y la protección social. En el ámbito fiscal se contemplaban políticas estructurales de envergadura, como la renacionalización del sistema de pensiones y un amplio programa de obras públicas, además de medidas temporales encaminadas a aliviar la situación de sectores determinados, mantener el nivel de empleo y proteger a las personas vulnerables.

La medida de política fiscal más significativa consistió en la renacionalización, a finales de 2008, del sistema de pensiones, cuya mayor parte había sido privatizada en 1994. Los fondos de pensiones administrados por empresas privadas, que ascendían a cerca del 10 por ciento del PIB, se transfirieron a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se creó un fondo de reserva de sostenibilidad. Además, se asignaron más recursos a las obras públicas, habida cuenta de que en el presupuesto de 2009 se habían duplicado las asignaciones de 2008 a proyectos de financiación de viviendas, hospitales, carreteras y sistemas sanitarios, entre otros. Los programas de crédito apuntaron a la compra de viviendas nuevas y de segunda mano, así como de bienes de consumo duraderos, a fin de aliviar la situación de los sectores más afectados por la crisis. Entre las medidas de alivio sectoriales cabe destacar un préstamo de

ANSES a General Motors con miras a desarrollar y comercializar un nuevo vehículo fabricado con materiales producidos localmente.

Otras medidas fiscales se centraron en la reducción temporal de las cargas tributaria y de seguridad social para las empresas. Se concedieron créditos fiscales a las empresas que invirtieran en bienes de capital e infraestructuras, en particular a la pequeña y mediana empresa, así como rebajas en las contribuciones obligatorias de los empleadores (75 por ciento el primer año y 50 por ciento el segundo año) en caso de contratación de empleados nuevos o de formalización de los contratos de los empleados no declarados. Se esperaba que la segunda medida pudiera beneficiar a cerca de 800.000 empleados. En septiembre de 2009, 169.000 contribuyentes habían cumplido con sus obligaciones y 330.547 empleados se habían beneficiado del plan.

También se dio prioridad a las políticas de conservación en el empleo y la protección social, sobre todo con miras a evitar despidos y ampliar los programas de transferencias en efectivo para centrarse en la mejora de las competencias y la empleabilidad de los beneficiarios, así como en el apoyo a las familias vulnerables de la economía informal. A continuación se resumen los programas nuevos y ampliados en esos dos ámbitos de actuación.

Evitar despidos y retener a los trabajadores cualificados

La crisis económica mundial ha creado la necesidad de fortalecer y ampliar los programas para mantener las cotas de empleo. Mediante esos programas se pretende evitar el aumento del desempleo y promover la conservación de los puestos de trabajo, amén de permitir que las empresas retengan a los trabajadores cualificados. El Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) han sido las principales medidas adoptadas con estos fines.

El PPC nació en 1991 para ofrecer un espacio de negociación y acuerdo entre los empleadores y los

empleados con intercesión del Gobierno. Se aplica cuando una empresa decide adoptar medidas de recorte de gastos motivadas por fuerza mayor o por razones financieras o tecnológicas. A finales de 2008 se intensificó el recurso al PPC para limitar los despidos y suspensiones derivados de la crisis. Entre octubre de 2008 y mayo de 2009 cerca de 12.000 trabajadores de empresas afectadas solicitaron la aplicación del PPC. En casi el 70 por ciento de los casos, las empresas optaron por suspender o reducir las horas de trabajo, en lugar de despedir a los trabajadores. Las empresas de los sectores de la metalurgia, textil, automóvil y fabricación de plásticos fueron las más afectadas. Algunas empresas también optaron por adherirse al programa REPRO, que se presenta a continuación.

A finales de 2008 el programa REPRO, que se había creado con ocasión de la crisis anterior, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2009. REPRO ofrece a los trabajadores de las empresas afiliadas una suma mensual fija no remunerativa de hasta 600 pesos argentinos² por un período de 12 meses a fin de complementar el salario correspondiente a su categoría. El pago procede directamente de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Para tener derecho a percibir esta prestación, las empresas deben demostrar que se encuentran en crisis, indicar las medidas de recuperación que tienen previsto adoptar y comprometerse a no despedir a su personal. En la práctica, la subvención se abona durante un período variable, si bien la cantidad concedida no suele rebasar los 600 pesos por trabajador, esto es, el 43 por ciento del salario mínimo mensual vigente en agosto de 2009.

El programa REPRO está vigente en todas las provincias de la Argentina, y el número de empresas y de trabajadores beneficiarios ha aumentado desde el principio de la crisis. En 2008 los números ascendían a 448 y 22.846, respectivamente. En noviembre de 2009 la cobertura se había ampliado a 2.658 empresas y 139.034 trabajadores. Según las estimaciones del Ministerio de Trabajo, si se hubieran perdido esos puestos de trabajo subvencionados, entre noviembre de 2008 y marzo de 2009, el empleo hubiera caído un 3,9 por ciento en lugar de un 2,8 por ciento.

Ampliación de los programas de transferencias en efectivo

Cuando se declaró la crisis económica mundial, la administración actual estaba revisando y reformulando sus programas relativos al mercado laboral y a la protección social, incluido el programa mayor de transferencias en efectivo para los jefes de familia desocupados (Programa Jefes de Hogar), creado durante la crisis de 2002. A finales de 2008 ya había comenzado a llevarse a la práctica, o estaba a punto de serlo, una nueva y oportuna generación de programas. Algunos de ellos estaban destinados a mejorar la empleabilidad y las perspectivas de empleo de muchos de los dos millones de beneficiarios del

Programa Jefes de Hogar, a promover el empleo de los jóvenes y a ampliar la protección de los niños de familias que trabajan en el sector informal.

Programas para mejorar la empleabilidad y la inclusión laboral

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), que está en vigor desde 2006, ayuda a los jefes de hogar desocupados brindándoles capacitación, formación, prestaciones condicionadas y oportunidades de empleo por cuenta propia. El SCE consiste en una transferencia no contributiva de aproximadamente 70 dólares de los Estados Unidos, limitada a un período de dos años. En respuesta a la crisis, el Gobierno ha decidido prorrogar la prestación en un máximo de otros seis meses y concederla a los trabajadores desempleados que ya han agotado sus prestaciones ordinarias de desempleo. Hasta junio de 2009 el SCE proporcionaba transferencias en efectivo y asistencia en materia de empleo a 61.420 beneficiarios.

Durante el período de mayo y junio de 2009 el MTEySS introdujo el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT). Es un programa de formación profesional y de empleo para los jóvenes de 18 a 24 años mediante el cual se ayuda a los beneficiarios a completar el período de escolarización obligatorio, a obtener experiencia y calificaciones mediante pasantías y otras modalidades de experiencia laboral, y a encontrar una actividad productiva, ya sea como empleados o por cuenta propia. Hasta julio de 2009 el número de beneficiarios del PJMMT era de 62.753, y se esperaba que para finales de 2009 ascendiera a 100.000.

Son las Oficinas Municipales de Empleo (OME) las que coordinan la ejecución de programas como el SCE y el PJMMT. Esas oficinas, que comenzaron a funcionar en 2005, se crearon con el propósito de atribuir a los gobiernos locales un papel de liderazgo en términos de asistencia a sus propias comunidades. Desde 2005 hasta el primer trimestre de 2009 unas 282 OME brindaron asistencia a más de 1,3 millones de beneficiarios.

Extensión de las prestaciones por hijo a las familias vulnerables de la economía informal

Aun cuando la vinculación entre la protección social y el empleo formal tiene una larga tradición en la Argentina, hasta este año las prestaciones familiares no beneficiaban a unos cuatro o cinco millones de niños cuyos padres estaban desempleados o trabajaban en el sector informal. Estas familias, a menudo las más pobres y vulnerables, debían depender de otros programas gubernamentales menos completos para conseguir asistencia. Para colmar esa laguna, el Gobierno argentino creó un nuevo programa, denominado de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, por el que todas las transferencias que actualmente se efectúan en cumplimiento de diferentes programas sociales se encauzarán mediante un programa principal de prestaciones por hijo, administrado por la ANSES.

Referencias

Abad, L., y Arroyo, J. (2009): *Argentina – Oficinas Municipales de Empleo*. OIT, Notas sobre la Crisis. Oficina Regional para las Américas.

Banco Central de la República Argentina (2010): *Informe de Inflación Primer Trimestre* (Buenos Aires).

Bertranou, F., y Mazorra, X. (2009): *Argentina – Experiencias en programas de protección de ingresos y mejora de la empleabilidad*. OIT, Notas sobre la Crisis. Oficina Regional para las Américas.

Bertranou, F., y Mazorra, X. (2009): *Argentina – Prevención de despidos y retención de trabajadores en el empleo*. OIT, Notas sobre la Crisis. Oficina Regional para las Américas.

CEPAL (2009): *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional* (Santiago), octubre.

Economist Intelligence Unit (2009): *Country Report: Argentina* (Londres).

Novick, J., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R., y Maurizio, R. (2007): *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de investigación 114 (OIT, Ginebra).

OIT (2009): *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina*. Resumen ejecutivo (Buenos Aires).

OIT (2009): *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina* (Buenos Aires).

En octubre de 2009 con el nuevo programa se extendieron las prestaciones por hijos a los trabajadores no declarados y con ingresos inferiores al salario mínimo, a los desempleados, a los trabajadores domésticos y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos muy bajos. Con arreglo a este programa, se otorga una suma mensual de 180 pesos (aproximadamente 47 dólares de los Estados Unidos) por hijo, dividida en un componente no condicionado (144 pesos) y una transferencia condicionada (36 pesos), en virtud de la cual se exige que los padres demuestren que el niño asiste a la escuela y, en el caso de los menores de 5 años, que se le han puesto las vacunas obligatorias.

El programa ha tenido un impacto considerable. Hasta el 1.º de diciembre de 2009 se habían inscrito aproximadamente 2,7 millones de niños y adolescentes, o sea el 55 por ciento de la población destinataria. De ese total, 1,34 millones no habían recibido ningún pago en concepto de transferencia social. Si el programa alcanzase una cobertura universal, el costo total del componente no contributivo equivaldría al 1 por ciento del PIB.

Perspectivas y desafíos

La respuesta programática de la Argentina ha demostrado su utilidad para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica mundial. Esto es especialmente cierto tratándose del mercado de trabajo. Los efectos moderados sobre el empleo son resultado de una es-

trategia que combina el apoyo a la demanda agregada, la ampliación de las transferencias de carácter social, además de unos programas y políticas laborales que apuntan a la conservación de los empleos.

Se espera que durante el cuarto trimestre de 2009 el crecimiento haya sido un poco más importante que el debilísimo aumento de la producción registrado en los tres primeros trimestres del año, habida cuenta de una revitalización del crecimiento de algunos de los mercados de exportación de importancia para la Argentina, en especial los del Brasil y China. Se prevé que el crecimiento económico de la Argentina esté liderado por el sector de las manufacturas y la agricultura, ya que la cosecha de soja se recuperó notablemente tras una grave sequía en 2009. En enero de 2010 el Banco Central de la República Argentina calculó que el PIB real crecería entre un 3,6 y un 4 por ciento durante el año. A pesar de las recientes mejoras, el empleo urbano seguirá planteando importantes retos en materia de políticas en 2010.

Un desafío importante para el Gobierno será la adaptación de las políticas económicas al nuevo contexto macroeconómico y comercial internacional. Un entorno y unas condiciones financieras internacionales favorables han alentado al Gobierno a renovar los intentos de reestructuración del resto de su deuda pendiente. La propuesta parece tener buenas posibilidades de aceptación y habrá de facilitar a los sectores público y privado el acceso a los mercados financieros. La inflación será una cuestión importante en materia de políticas públicas para 2010, ya que se prevé que será superior a la de 2009.

En cuanto a las políticas laborales y de protección social, lo difícil será consolidar y profundizar el marco institucional, no sólo a fin de disminuir el desempleo, sino también para continuar reduciendo la precariedad laboral y extendiendo la protección social a todos aquellos que la necesitan. El nuevo programa de prestaciones por hijos destinado a las familias de la economía informal, que no tiene carácter contributivo, constituye una valiosa iniciativa para reducir la pobreza extrema y lograr establecer un nivel mínimo de protección social.

¹ Las 31 aglomeraciones principales de la Argentina.

² Al tipo de cambio de 1 dólar de los Estados Unidos equivalente a 3,75 pesos (diciembre de 2009).