



Agustín **MARIO***

*: Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Economía y Licenciado en Economía (UBA); Director del PICT "La alternativa del empleador de última instancia: potenciales efectos económicos en Argentina"; seleccionado para ingresar a la CIC-CONICET. Coordinador-vice decano de la carrera de Economía (UNM). e-mail: amario@unm.edu.ar

PRESENTADO: 10.08.22

ACEPTADO: 08.11.22

MERCADOS LABORALES Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA (2015-2022): EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA.

103

Resumen

En este artículo repasamos los resultados de la gestión de la alianza Cambiemos y analizamos, con base en un enfoque cuantitativo, los correspondientes a los primeros dos años de la gestión actual en lo que tiene que ver con la los mercados laborales y la distribución. Luego, analizamos las alternativas de política más tradicionales para crear empleo y mejorar las condiciones de vida: la economía del lado de la oferta y el keynesianismo. Una vez que se comprende que el desempleo es una decisión política, no parece haber razones para elegir mantenerlo. En ese sentido, se plantean los lineamientos de un Programa de Empleo de Transición (PET), el cual permitiría eliminar el desempleo.

Palabras Clave: Mercados laborales; Distribución del ingreso; Programa de empleo de transición.

Summary

In this article we review the results of the Cambiemos alliance administration and analyze, based on a quantitative approach, those corresponding to the first two years of the current administration in what has to do with labor markets and distribution. Then, we analyze the most traditional policy alternatives to create employment and improve living conditions: supply side economics and keynesianism. Once it is understood that unemployment is a policy choice, there does not seem to be reasons to choose to maintain it. In this sense, a Transition Job Program is outlined, which would eliminate unemployment.

Key words: Labor markets; Income distribution; Transition job program.

INTRODUCCIÓN

En su discurso de asunción, en diciembre de 2015, Mauricio Macri colocó como meta de su gestión a la pobreza cero: “La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo basada en tres ideas centrales: pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos”. Más específicamente, “hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la meta que da sentido a nuestras acciones. Nuestra prioridad será lograr un país donde cada día haya más igualdad de oportunidades, en el que no haya argentinos que pasen hambre”. Sin embargo, en el diagnóstico del presidente para alcanzar la meta es necesario que previamente la economía se expanda: “pero para que haya en realidad pobreza cero necesitamos generar trabajo, ampliar la economía”.

Cuatro años más tarde, Alberto Fernández sostuvo: “en este presente que afrontamos, los únicos privilegiados serán quienes han quedado atrapados en el pozo de la pobreza y la marginación”. Y agregó: “quisiera que seamos recordados por haber sido capaces de superar la herida del hambre en la Argentina, que es un insulto a nuestro proyecto colectivo de vida en común”.

En este artículo repasamos los resultados de la gestión de la Alianza Cambiemos y analizamos, con base en un enfoque cuantitativo, los correspondientes a los primeros dos años de la gestión actual en torno a la pobreza, los mercados laborales y la distribución del ingreso. Luego, discutimos alternativas de política. Como se verá, conforme pasa el tiempo, hay razones objetivas para que la situación de 2015 continúe transformándose en una añoranza.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN

De modo de poder evaluar la evolución de las condiciones de vida en los distintos períodos considerados, analizaremos indicadores de pobreza absoluta y relativa.

Pobreza absoluta por ingresos

Los indicadores de pobreza absoluta¹ por ingresos determinan la condición del hogar comparando los ingresos del mismo con el valor de una canasta de bienes y servicios: la canasta básica alimentaria (CBA) en el caso de la pobreza extrema o indigencia; la canasta básica total (CBT) en el caso de la pobreza. Son, por lo tanto, indicadores fundamentales de las condiciones de vida de la población.

Comencemos evaluando la dinámica de la pobreza y la indigencia. El Gráfico 1 muestra la evolución de la indigencia y la pobreza. En los primeros meses de la gestión de Cambiemos tuvo lugar un apagón estadístico debido al cual nunca se publicaron los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del tercer y cuarto trimestre de 2015, y del primer trimestre de 2016. De aquí que no es posible medir la indigencia y la pobreza durante dichos períodos. Además, al reanudarse la publicación oficial del informe sobre incidencia de pobreza e indigencia -con datos referidos al segundo trimestre de 2016-, se modificó la metodología de medición que se había utilizado hasta el primer semestre de 2013, cuando se discontinuó la publicación de información sobre pobreza en nuestro país. Más allá de los detalles, el cambio de metodología implicó, en la práctica, el

1. Los indicadores de pobreza absoluta definen un estándar por debajo del cual se considera que un determinado hogar es pobre. El estándar puede referirse a diferentes dimensiones, como condiciones de infraestructura, accesibilidad, etc. Incluso, puede combinar varias dimensiones como lo hace, por caso, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Aunque, en rigor, puede argumentarse que el nivel de consumo es la medida de bienestar más adecuada, no se cuenta con información de alta frecuencia del mismo -sólo con la información que surge de la Encuesta de Gasto de los Hogares que se realiza, aproximadamente, cada década-. Por lo tanto, la medida de bienestar más utilizada es el nivel de ingreso de los hogares, el cual se compara con distintos estándares -línea de indigencia determinada por el valor de la canasta básica alimentaria y línea de pobreza determinada por el valor de la canasta básica total- para determinar la condición de cada hogar en relación al estándar.

establecimiento de una nueva vara -más alta- para medir la pobreza en la Argentina, un nuevo estándar. Esto hizo imposible comparar los guarismos del segundo trimestre de 2016 con las mediciones previas (ver Mario, 2017 para detalles sobre los cambios metodológicos y la construcción de una serie comparable)².

El apagón estadístico junto con el cambio metodológico fue utilizado para tomar como punto de partida de la gestión de Cambiemos en cuanto a pobreza los datos del segundo trimestre de 2016, considerando esos niveles como parte de la herencia del gobierno anterior y, por lo tanto, obviando lo acontecido entre el 10 de diciembre de 2015 y marzo de 2016.

En Mario (2017), no obstante, construimos una serie comparable hacia atrás, es decir, calculamos cuáles hubieran sido los niveles de pobreza e indigencia entre 2003 y 2015 de haberse utilizado la metodología implementada en 2016. Sobre esta base, es posible afirmar que entre 2015 y 2019, se incrementaron la indigencia y la pobreza por personas (1,8 y 5,9 puntos porcentuales, respectivamente). Esto implica que en el segundo semestre de 2019 había 16 millones de

personas pobres (3,1 millones más que en 2015) y 3,4 millones de personas indigentes (900 mil más que en 2015). Entre los segundos semestres de 2019 y 2021, se incrementaron la indigencia y la pobreza (0,2 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente). Esto implica que en 2021 hay 17,2 millones de personas pobres (1,2 millones más que en 2019 y 4,3 millones más que en 2015) y 3,8 millones de personas indigentes (200 mil más que en 2019 y 1,1 millones más que en 2015) (Gráfico 1).

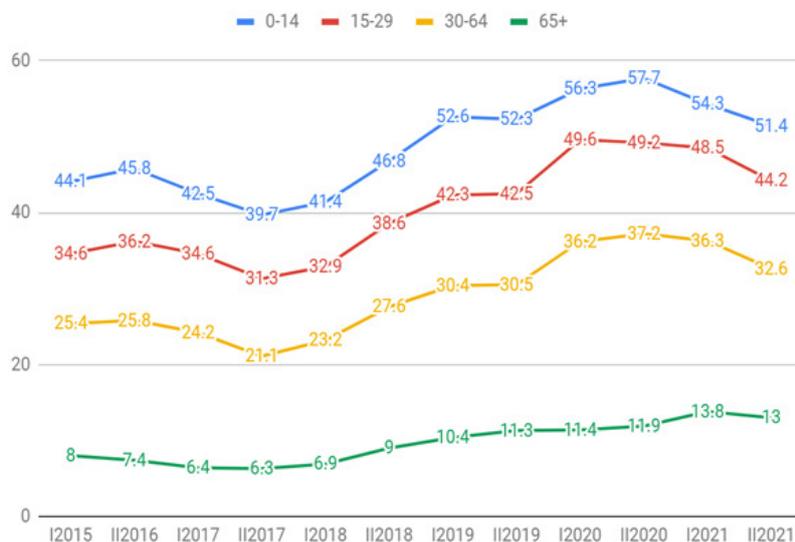
Todos los grupos etarios vieron incrementada su tasa de pobreza entre 2015 y 2019 (Gráfico 2). En términos absolutos se destaca el incremento en el grupo de 0 a 14 años (8,2 puntos porcentuales), que además es el grupo que evidencia los mayores niveles de pobreza. En términos relativos, sobresale el aumento de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años (41 por ciento). Excepto los menores de 15 años, todos los grupos vieron incrementada su tasa de pobreza entre los segundos semestres de 2019 y 2021. En términos absolutos, se destaca el incremento en el grupo 30-64 (2,1 puntos porcentuales). En términos relativos, sobresale el aumento en el grupo 65+ (15%).

Gráfico 1. Tasas de indigencia y pobreza, primer semestre de 2015 a segundo semestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

2. Aunque las modificaciones son varias, la principal consistió en calcular el Coeficiente de Engel en base a la ENGHO 2004/2005, en lugar de hacerlo en función de la encuesta de gastos de 1985 -utilizada en el cálculo previo-. La consecuencia es un aumento sensible de la inversa del Coeficiente de Engel (29% para GBA entre 2003 y 2015). En términos simples, este incremento refleja el hecho de que los hogares gastaban, en 2004/2005, una menor proporción de sus erogaciones totales en alimentos (vis a vis 1985), lo cual amplió la diferencia entre las líneas de indigencia y pobreza.

Gráfico 2. Tasas de pobreza por edad, primer semestre de 2019 a segundo semestre de 2021

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

106

Excepto los mayores de 65 años de edad, el resto de los grupos etarios vieron incrementada su tasa de indigencia entre 2015 y 2019 (Gráfico 3). En términos absolutos, se destaca el incremento de 0 a 14 años (3,5 puntos porcentuales). Esto evidencia una fuerte tendencia hacia una mayor desigualdad, en tanto el grupo con mayor nivel de pobreza extrema es el que más empeora su situación. En términos relativos, se destaca el aumento en el grupo 30-64 (36%). Por el contrario, entre 2019 y 2021, el grupo de mayor nivel de indigencia (0-14) es el único que vio reducida su tasa de indigencia (0,9 punto porcentual), lo cual refleja una menor desigualdad.

En este sentido, veamos a continuación la evolución de la distribución del ingreso.

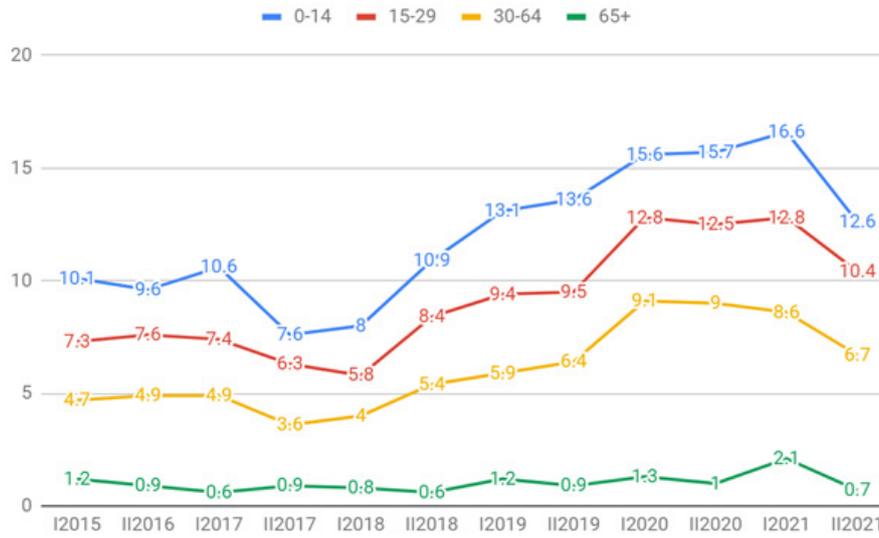
Desigualdad

Además de la pobreza absoluta, interesa estudiar la dinámica de la pobreza relativa³. El Gráfico 4 muestra la evolución del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) para los trimestres que no incluyen el aguinaldo (segundo y cuarto). Entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto 2019, se observa un incremento del 7,3%. En tanto, entre los cuartos trimestre de 2019 y 2021, el Gini se redujo un 5,9%.

El Gráfico 5 muestra la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre del IPCF, también considerando los trimestres sin aguinaldo. Entre 2015 y 2019, se observa un importante incremento de la brecha de un 40%. Entre 2019 y 2021, la brecha se redujo un 19%.

3. Mientras que los indicadores de pobreza absoluta determina dicha condición a una línea o estándar, los indicadores de pobreza relativa lo hacen en relación a la situación del resto de la población por lo que pobreza relativa y desigualdad son, en esencia, lo mismo. A diferencia de los de pobreza absoluta, los indicadores de desigualdad no dependen de la determinación de la línea de pobreza/indigencia, sino que consideran a la totalidad de los ingresos de la población. Aquí consideraremos el coeficiente de Gini y la brecha de ingresos entre deciles extremos. El Gini toma valores entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta); intuitivamente, representa las diferencias de las diferencias de ingresos entre todos los individuos de la población. Por su parte, la brecha sólo es sensible a cambios entre los extremos de la distribución del ingreso (por ejemplo, el ratio D10/D1 no se vería afectado por una modificación en la distribución en torno al centro de la misma).

Gráfico 3. Tasas de indigencia por edad, primer semestre de 2019 a segundo semestre de 2021



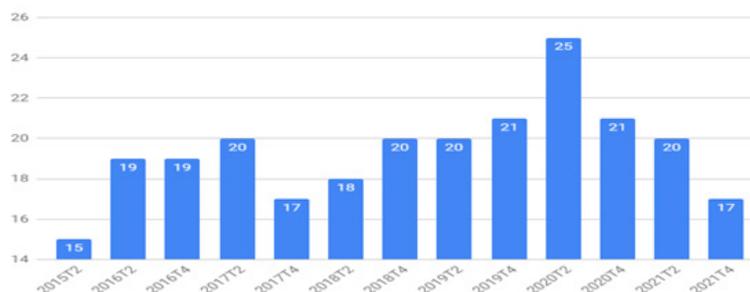
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini, trimestres sin aguinaldo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 5. Brecha entre deciles extremos del IPCF, trimestres sin aguinaldo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro 1. Distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal, segundo trimestre de 2015 y cuartos trimestres de 2019 y 2021

| Decil | IPCF | | | | | Ingreso de la ocupación principal | | | | |
|-------|--------|--------|--------|------------|------------|-----------------------------------|--------|--------|------------|------------|
| | 2015:2 | 2019:4 | 2021:4 | Var. 19/15 | Var. 21/19 | 2015:2 | 2019:4 | 2021:4 | Var. 19/15 | Var. 21/19 |
| 1 | 734 | 2531 | 5953 | 245 | 135 | 1337 | 3199 | 7215 | 139 | 126 |
| 2 | 1376 | 4920 | 10969 | 258 | 123 | 2779 | 7704 | 16484 | 177 | 114 |
| 3 | 1826 | 6804 | 14673 | 273 | 116 | 3802 | 11600 | 24306 | 205 | 110 |
| 4 | 2289 | 8698 | 18199 | 280 | 109 | 4831 | 15976 | 31767 | 231 | 99 |
| 5 | 2789 | 10853 | 22130 | 289 | 104 | 5980 | 20055 | 39895 | 235 | 99 |
| 6 | 3410 | 13333 | 26617 | 291 | 100 | 7122 | 24465 | 48439 | 244 | 98 |
| 7 | 4087 | 16461 | 32031 | 303 | 95 | 8373 | 29324 | 57611 | 250 | 96 |
| 8 | 5133 | 20829 | 39703 | 306 | 91 | 9926 | 33800 | 68515 | 241 | 103 |
| 9 | 6708 | 27677 | 53263 | 313 | 92 | 12196 | 43061 | 87007 | 253 | 102 |
| 10 | 11932 | 52774 | 98481 | 342 | 87 | 19347 | 75417 | 174014 | 290 | 131 |
| Prom. | 4013 | 16485 | 31192 | 311 | 95 | 7354 | 26453 | 55512 | 260 | 110 |

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El Cuadro 1 muestra la distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal. El incremento del IPCF promedio es mayor cuanto mayor es el nivel de ingreso: entre 2015 y 2019, los ingresos altos aumentaron por encima de los bajos, agudizando la desigualdad de la distribución. Mientras el 10% de menor IPCF vio crecer sus ingresos en un 245%, el 10% de mayor IPCF se destaca por haber visto crecer sus ingresos muy por encima del resto (342%). En el mismo período, se amplió también la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores ocupados. Considerando que el nivel general de precios se incrementó en un 334%, puede afirmarse que los incrementos nominales de todos los deciles no lograron compensar las subas de precios; no obstante, aquellos trabajadores pertenecientes a los primeros deciles tuvieron una merma mayor. Esto es, ni más ni menos, que el reflejo de una economía más pequeña -el ingreso real por cápita se redujo un 8,4% entre 2015 y 2019- y, por lo tanto, menos ingresos para distribuir.

Por el contrario, entre 2019 y 2021, el ingreso promedio de los hogares aumentó más en los deciles

más bajos. De aquí, la mejora en la distribución. Ahora bien, en lo que tiene que ver con los salarios, entre 2019 y 2021, se amplió la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores ocupados del decil de mayores ingresos, y el resto. Considerando que durante dicho período el nivel general de precios -según el índice de precios al consumidor, IPC- se incrementó un 104%, los trabajadores de los tres deciles más bajos junto con el 10% de mayores ingresos fueron los que lograron incrementar el poder de compra de sus ingresos. Los trabajadores de los deciles 4 a 9 fueron los más perjudicados.

De modo que, como vimos, al comparar la situación de fines de 2021 con la de finales de 2019, la distribución personal del ingreso ha mejorado. Al interior de los ocupados se observan, en cambio, tendencias des-igualadoras con la situación de los trabajadores de bajos y altos salarios mejorando; y la de los sectores medios empeorando. En estos años, el tamaño de la economía creció 1,5% -en términos per cápita-: hay más ingresos para distribuir; sin embargo, la proporción que se llevan los trabajadores (distribución funcional) se redujo en 1,7 puntos porcentuales.

Se incrementaron la pobreza (1,2 millones de personas) y la indigencia (200 mil personas). El poder de compra del salario promedio de la economía se ubica, a pesar de cierta recuperación en la segunda mitad de 2021, en niveles que no se observaban desde 2007.

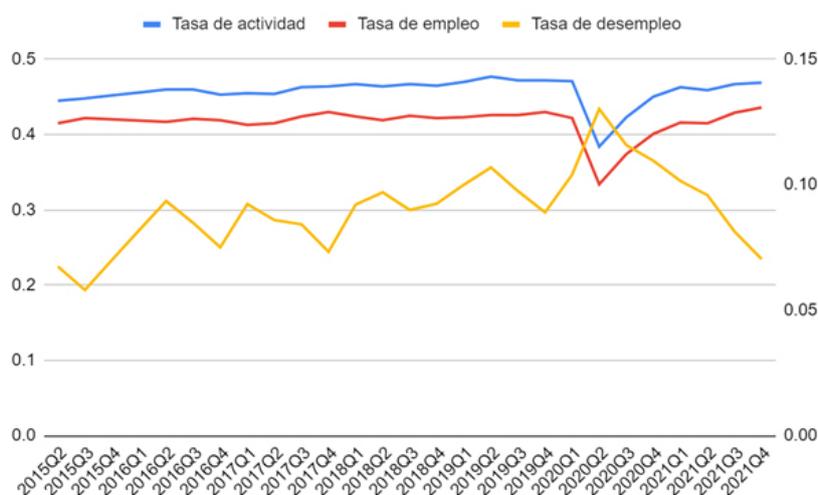
La pobreza es una condición del hogar: son los hogares (y todos sus miembros) los que se encuentran en situación de pobreza. Las tasas de pobreza son mayores en niños y adolescentes, pero esto no implica que la situación de pobreza se deba a la insuficiencia de ingresos de niños y adolescentes. De hecho, la amplia red de ingresos no laborales heredada, en buena medida del kirchnerismo, probablemente esté funcionando para evitar un estallido social como el observado en el ocaso de la convertibilidad. Como mostramos en Mario (2015), aún si todos los menores de 18 años de edad tuvieran un ingreso igual a la línea de pobreza, la mayoría de los hogares en situación de pobreza lo seguiría siendo debido a los insuficientes ingresos de los miembros en edad laboral. En pocas palabras, en Argentina la mayoría de los ingresos de los hogares son laborales, por lo que si se pretende llevar a cabo una política anti pobreza debe considerarse a la situación laboral de las personas como un determinante central de la misma.

MERCADOS LABORALES

La tasa de actividad se incrementó en 2,7 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019; la tasa de empleo, 1,5 puntos porcentuales (Gráfico 6). Esto implica que se incrementó el número de personas en la fuerza laboral y que la creación de empleo no logró compensar dicho aumento. El resultado fue más desocupación, que se incrementó en 2,2 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019. En cambio, entre 2019 y 2021, la tasa de participación se redujo en 0,3 punto porcentual y la tasa de empleo aumentó 0,6 punto porcentual, dando lugar a una reducción del desempleo de 1,9 puntos porcentuales.

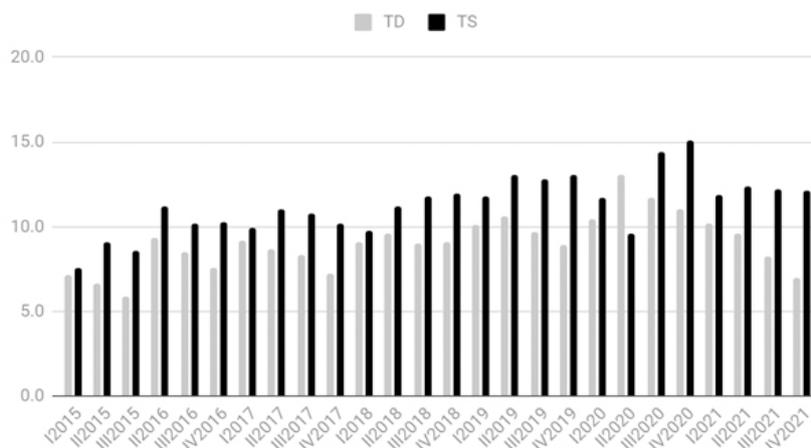
Expandido al total de la población, hay en la Argentina 1,5 millones de desocupados y 2,6 millones de subocupados (4,1 millones de personas, el 19% de la fuerza laboral, que trabajan menos tiempo del que desean, y esto sin contabilizar a los que se encuentran fuera de la fuerza laboral y podrían querer trabajar si les diera la oportunidad) (Gráfico 7).

Gráfico 6. Tasas de actividad, empleo y desempleo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



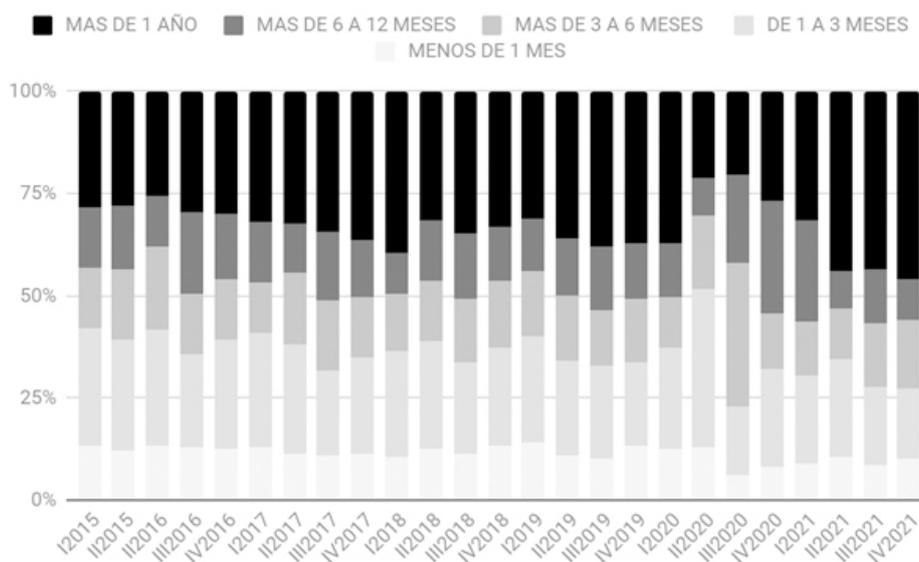
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 7. Tasas de desocupación y subocupación, primer trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 8. Duración del desempleo, en porcentaje del total de desocupados, primer trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Lo que es aún más grave, el desempleo se hace crónico: entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019, la proporción de desempleados que buscan hacer más de un año de empleo se incrementó en 9 puntos porcentuales (Gráfico 8). En tanto, entre 2019 y 2021, la proporción de desempleados que buscan empleo hace más de un año aumentó 8,6 puntos porcentuales; la de aquellos que buscan empleo hace menos de un mes se redujo 3,5 puntos porcentuales. El desempleo de largo plazo reproduce la in-empleabilidad: es más difícil de revertir cuanto mayor sea

la duración del desempleo. El Cuadro 2 muestra que de los ocupados en nuevos trabajos en el cuarto trimestre de 2021, la mayoría (57%) estaba ocupado un año antes; sólo el 14% proviene de las filas de los desempleados (y sólo el 3% era desempleado de largo plazo). Se trata de la marca del desempleo: los empleadores prefieren contratar a quienes ya están trabajando. En pocas palabras, los desempleados no son una alternativa de contratación para el sector privado; cuando la economía crece, compiten por los trabajadores que ya están empleados.

Cuadro 2. Condición de actividad del año anterior de los ocupados en un empleo nuevo, cuarto trimestre de 2021

| | |
|-------------------------------|-------|
| Ocupado | 56,7% |
| Desocupado | 13,7% |
| -Corto plazo (menos de 1 año) | 10,5% |
| -Largo plazo (más de 1 año) | 3,2% |
| -Inactivo | 29,6% |

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

POLÍTICA DE EMPLEO: EL LADO DE LA OFERTA Y EL LADO DE LA DEMANDA

A grandes rasgos, existen dos enfoques principales acerca de las políticas necesarias para crear empleo⁴. Por un lado, tenemos lo que podríamos denominar economía del lado de la oferta, según la cual la creación de empleo se asocia con recortes impositivos (y, por ende, del gasto para no violar la sacrosanta restricción presupuestaria de los gobiernos), especialmente los costos de contratación. La idea es que al reducirse el peso del Estado en la economía se generan incentivos para invertir y, así, crear empleo. Del otro lado, los keynesianos sostienen que el nivel de empleo depende del nivel de las ventas, de modo que las firmas no van a contratar más trabajadores si no pueden incrementar sus ventas, por más barata que sea la contratación: si el restaurante está vacío no va a contratar más mozos por más que el Estado le pague parte del sueldo. Lo que debe hacerse, entonces, es estimular la demanda: impulsar la economía a través del gasto público.

El problema con ambos enfoques es que colocan al crecimiento económico como prerequisite para generar empleo y nunca derraman lo suficiente: no garantizan un número de empleos suficientes para todos los que desean participar de la fuerza laboral. En pocas palabras, no garantizan el ple-

no empleo (una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario mínimo).

Las experiencias de la convertibilidad y, recientemente, el macrismo no dejan dudas acerca de que bajar los costos de contratación es inefectivo para generar empleo. No obstante, las políticas keynesianas del período 2003- 2015 tampoco permitieron alcanzar el pleno empleo (aunque indudablemente redujeron significativamente el desempleo). Las políticas keynesianas de incentivos (subsidios al sector privado, incluyendo bancos comerciales) y/o los contratos directos para que el sector privado invierta y genere empleo suelen reproducir los mecanismos de contratación del sector privado: como vimos, contrata a los empleables primero (y compite por ellos, generando presiones al alza de los salarios altos) y espera que el efecto multiplicador genere empleo para todos (contratación de arriba hacia abajo). Estas políticas de estímulo a la demanda suelen combinarse con programas de capacitación para ocuparse de los problemas del lado de la oferta (bajo el supuesto de que el desempleo es consecuencia de ciertas características personales de los desocupados; algo así como enseñarle a trabajar a los desempleados) hasta que el crecimiento llegue a todos. La desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y su reemplazo por el Seguro de Capacitación y Empleo durante el kirchnerismo se

4. Otra parte de la literatura considera que, en las economías modernas, el desempleo es inevitable, y el pleno empleo, imposible. Este diagnóstico se desprende de considerar -equivocadamente- recursos escasos a los puestos de trabajo. Así, aparecen las propuestas de "repartir las horas de trabajo" a las que nos tiene acostumbrados la pseudo-izquierda vernácula: como "no hay trabajo para todos, no queda más remedio que repartirlo más equitativamente". Sin ir más lejos, aunque últimamente no se lo suele explicitar, este es precisamente el diagnóstico de los defensores del Ingreso Básico Universal.

inscribe en esta línea de razonamiento. Aunque es importante por muchas razones, la capacitación no crea empleo a nivel agregado. En todo caso sirve para desplazar a otros y, así, mejorar la posición relativa.

En realidad, las políticas de capacitación responsabilizan a los trabajadores por el desempleo. La capacitación y el esfuerzo individual, aunque beneficiosos, no solucionan el desempleo: “Digamos que tenemos 10 perros y enterramos 9 huesos en el jardín. Enviamos a los perros a encontrar los huesos. Al menos un perro volverá sin un hueso. Decidimos que el problema es la falta de entrenamiento. Ponemos a ese perro en un riguroso entrenamiento sobre las últimas técnicas de búsqueda de huesos. Enterramos 9 huesos y mandamos a los 10 perros afuera de nuevo. El perro entrenado termina con un hueso, pero algún otro perro vuelve sin un hueso (con la lengua afuera, por así decirlo)” (Wray, 2006, 2-3).

112

Las políticas keynesianas no logran integrar a los trabajadores de menor calificación. Se trata de los que Castel (1995) denomina “supernumerarios”, los “inútiles para el mundo” que ni siquiera cumplen un rol como ejército de reserva. Las políticas de mejora de la empleabilidad tampoco permiten ampliar las oportunidades laborales para estos grupos. Es como intentar socorrer a una persona que se está ahogando arrojándole un libro que le enseña a nadar, en lugar de un salvavidas.

UNA ALTERNATIVA: UN PROGRAMA DE EMPLEO DE TRANSICIÓN (PET)

Como vimos, el crecimiento económico suele considerarse como una condición previa para, luego,

generar empleo. En realidad, el gobierno no necesita incentivar al sector privado para generar empleo. De hecho, es preciso invertir el razonamiento: hay que aumentar la ocupación para crecer (lo que se ha denominado “jobs-led growth”).

Esto puede lograrse a través de un Programa de Empleo de Transición (PET), también denominado de Empleador de Última Instancia (Mario, 2020a). El gobierno financia empleos de transición para que organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que califiquen puedan emplear a cualquiera que pueda y quiera trabajar a cambio del salario mínimo.

Si bien el financiamiento debe provenir del gobierno nacional, la administración puede descentralizarse a gobiernos subnacionales, y/o entidades no gubernamentales sin fines de lucro (ONG’s y/o entidades de la economía social, etc.). Las OSFL presentan proyectos; los trabajadores se inscriben al PET; el gobierno asigna trabajadores a los proyectos. El PET es permanente: inscripción abierta permanentemente con altas/bajas en función del ciclo económico. En este sentido, el PET tendría efectos contracíclicos aumentando (reduciendo) la cantidad de trabajadores en el programa (y el gasto público) en las recesiones (expansiones). Es fundamental que el programa tenga una inscripción abierta permanentemente, al contrario de lo que sucede en la actualidad, por ejemplo, en el caso del Potenciar Trabajo⁵.

El programa podría organizarse en torno a tres grandes ejes: i) cuidado del ambiente; ii) cuidado de la comunidad⁶; iii) cuidado de las personas. El PET permitiría ampliar el significado del trabajo -efectivamente, no sólo declarativamente- al remunerar actividades útiles aunque no tengan valor de mercado/rentabilidad (por ejemplo, cuidados).

5. El programa de inclusión socio-productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo fue creado en marzo de 2020, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en estado de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.

6. Los servicios públicos son la columna vertebral de la sociedad. Sin embargo, al día de hoy se registran carencias significativas en materia de infraestructura pública. Por ejemplo, de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el 26,2% de los 3,9 millones de hogares relevados en el aglomerado Partidos del GBA durante el cuarto trimestre de 2021 no contaban con agua corriente, y el 35,8% de los mismos no tenía cloaca. El desempleo genera un sinnúmero de problemas sociales (de salud física y mental, etc.). La falta de agua genera enfermedades, tanto como el desempleo crónico. Paradójicamente, las mismas personas que tienen las más diversas necesidades insatisfechas son, en muchos casos, las que están dispuestas a trabajar y no encuentran quien los contrate.

La jornada laboral debería tener un importante componente de formación. Es decir, la mejora de la calidad de los trabajadores debe ser un componente fundamental del programa en la medida en que el objetivo es aumentar su empleabilidad y posibilidades de conseguir un empleo mejor, esto es, transicionar (al sector público regular y/o al sector privado); como vimos, nadie contrata desempleados por lo que, para que puedan transicionar al sector privado, resulta clave que los trabajadores se encuentren trabajando⁷.

Hoy el salario mínimo es cero para los desocupados; con esta política, el salario mínimo efectivo sería el salario del programa, ya que nadie aceptaría trabajar por menos de lo que le ofrecen en el PET. Esto sería un gran paso adelante para todas las preocupaciones vinculadas con la calidad del empleo (informalidad, precariedad, bajos salarios, etc.), ya que el estado impondría un piso de hecho (y sin la necesidad de preocuparse por controlar, fiscalizar, etc. que siempre agrega dificultades a las tareas del estado).

Además, lo que no es menor, la economía tendría (una forma de) pleno empleo en el sentido de que cualquiera que quiera trabajar podría elegir hacerlo en el PET. Por supuesto que esta política no resuelve todos los problemas del mundo del trabajo, pero sí el más importante y proporciona un punto de partida para discutir los otros problemas en una economía de pleno empleo.

La Argentina ya tiene experiencia en este tipo de programas y, por lo tanto, no necesita empezar de cero. El Jefes, el Argentina Trabaja y, en la actualidad, el Potenciar Trabajo brindan una estructura institucional a partir de la cual introducir cambios. Paradójicamente, si se pretende achicar los -mal llamados- planes o transformar los planes en empleo, el primer paso es implementar un PET. Aunque es difícil de estimar, un PET que establezca un

salario igual a la línea de pobreza tendría un costo financiero de 2,5% del PIB⁸. El impulso a la actividad económica resultante del programa permitirá que muchos de los trabajadores del programa consigan un empleo mejor en el sector privado -o en el público regular- (ver Mario, 2020b para una simulación de los efectos del PET en la economía argentina dentro de un modelo macroeconómico).

CONCLUSIONES

Cuando la economía se encuentra en pleno empleo hay un *trade-off* entre usos alternativos de los recursos. La implicancia de esta afirmación, olvidada por la gran mayoría de los economistas, es que si la economía funciona con desempleo no hay *trade-off*.

A menos que consideremos que quienes forman parte de la comunidad no tienen nada para aportar a la mejora de las condiciones de vida, no tiene sentido limitar la política a una transferencia de ingreso. El desempleo constituye un costo real (de oportunidad), dado por los bienes y servicios que quienes son mantenidos sin ocupación podrían proveer contribuyen a satisfacer las necesidades de la comunidad. El hecho de que persistan un gran número de necesidades por satisfacer implica que hay mucho trabajo por hacer.

Sin embargo, -y lamentablemente-, en lugar de ocuparse de los costos reales del desempleo, los hacedores de política suelen preocuparse por los costos financieros de emplear a los desempleados (bajo la creencia de que el déficit y la deuda pública son malos en sí mismos). Como el ingreso de una persona es el gasto de otra, a nivel agregado el ingreso debe ser igual al gasto. De aquí que si dividimos a la economía en dos sectores, gobierno y no-gobierno, la suma de sus superávits debe anularse. El superávit no-gubernamental debe ser igual al déficit público.

7. Como sostuvimos en la sección anterior, la formación es beneficiosa ya que, todo lo demás igual, aumenta la productividad. No obstante, no crea empleo y, por lo tanto, no soluciona el desempleo. El PET mejoraría las habilidades de los trabajadores y, a diferencia de las políticas actuales, brindaría el número de puestos de trabajo requeridos por todos aquellos que no puedan emplearse en el sector privado -o público regular- y quieran participar del programa.

8. Esto surge de multiplicar la canasta básica total promedio del cuarto trimestre de 2021 por la cantidad de desocupados y subocupados, y un 15 por ciento de costos no-salariales. Estos guarismos no tienen en cuenta la reducción de otros gastos como consecuencia de la eliminación de otros programas (seguro de desempleo, etc.). Tampoco la reducción de los gastos derivados del desempleo: salud física y mental, problemas familiares, etc. -los desempleados ya están a cargo del estado-.

El desempleo es evidencia de que el déficit público es demasiado chico: el gobierno podría aumentar el déficit hasta eliminar el desempleo. Al gravar a la población con una obligación impositiva pagable solo en pesos, el gobierno genera desempleo, esto es, personas dispuestas a vender bienes y servicios (incluido el trabajo) a cambio de pesos (para poder pagar el impuesto). Resulta absurdo que el gobierno no gaste la cantidad que el sector no-gubernamental desea ahorrar por encima de su obligación impositiva o, lo que es lo mismo, que no adquiera el trabajo desocupado (por definición, a la venta en pesos).

El desempleo es una decisión de política: la opción es entre un ejército de reserva de desempleados (como en la actualidad, lo que los economistas denominan tasa natural de desempleo) y uno de empleados (PET). Una vez que comprendemos que esta es la decisión que debemos tomar, no parece haber razones para optar por un *buffer stock* de desempleados: es preferible

para los desocupados que ahora tienen un empleo (y, por lo tanto, un ingreso); pero además es preferible para los empleadores que cuentan con un *pool* de trabajadores disponibles, los cuales (en la medida que no se están depreciando) constituyen una mejor alternativa vis a vis los desempleados actuales. La opción PET provee empleos (e ingresos) y, al mismo tiempo, bienes y servicios públicos que harían posible reducir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De este modo, la pobreza estructural y por ingresos, a diferencia de la práctica usual, podrían abordarse simultáneamente.

El pleno empleo (a través de un PET) junto con un ingreso para quienes no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden (discapacitados) trabajar permitiría eliminar la pobreza. Las necesidades del pueblo evidencian que es preciso trabajar más (y no menos): se trata de organizar la comunidad para mejorar las condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Mario, A. (2015). “La asignación universal por hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?”. En *Documentos y aportes de administración pública y gestión estatal*, 15(24), 101-122.
- Mario, A. (2017). “Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016)”. En A. García (coord.): *Territorio y políticas públicas en el sur* (pp. 103-122), Buenos Aires, Biblos.
- Mario, A. 2020a. *Teoría del dinero moderno y empleador de última instancia*. UNM Editora.
- Mario, A. 2020b. “Simulating an employer of last resort program for Argentina (2003-2015)”. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 44(2), 208-238.
- Wray, R. 2006. “Teaching the fallacy of composition: the federal budget déficit”. *Policy note 6/01*, CFEPS.

