



## A la espera de las condicionalidades del FMI Diagnóstico y propuestas en materia laboral del organismo para la Argentina

Uno de los interrogantes más relevantes que surgen de las negociaciones en curso entre el gobierno nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI) consiste en determinar el conjunto de condicionalidades que el organismo le exigirá a la Argentina para otorgarle el préstamo solicitado. Si bien, por el momento, tanto los funcionarios del gobierno como los del FMI no se han referido explícitamente al tema, por la propia configuración del préstamo requerido (denominado “Stand-By”), su aprobación se encuentra condicionada al cumplimiento de determinados objetivos de política.

En rigor, al solicitar el crédito, el país posiciona al FMI como un actor de relevancia en el diseño efectivo de la política económica argentina. Esto obedece a que, como consecuencia de este requerimiento, las recomendaciones del organismo pasan de ser meras sugerencias (de una institución valorada por el sistema financiero) para convertirse en condiciones que el país deberá cumplir si pretende acceder a un préstamo, que el gobierno nacional entiende que es de vital importancia para la sustentabilidad de corto y mediano plazo de la economía nacional. En ese marco, conocer y entender la visión del FMI sobre las principales dimensiones de la realidad argentina es fundamental.

El modo más directo de identificar el diagnóstico y las líneas de acción del organismo es analizar el informe elaborado por su equipo técnico, a fines de 2017, correspondiente al Artículo IV de su Convenio Constitutivo. Los principales contenidos del mencionado documento se sintetizan en el anexo. Las revisiones previstas en el Artículo IV tienen como objetivo la supervisión del sistema monetario internacional y el análisis de las políticas económicas y financieras de los 189 países miembro del FMI. En el informe que resulta de este proceso, los representantes del organismo plantean un diagnóstico sobre la situación del país y realizan un conjunto de recomendaciones. En estos documentos también se incluye el punto de vista de las autoridades gubernamentales sobre cada uno de los temas analizados.

Del informe realizado por el FMI a fines del 2017 surge, en líneas generales, una aprobación por parte del organismo respecto al rumbo económico adoptado por el gobierno nacional. Si bien plantean una serie de objeciones, vinculadas principalmente con el ritmo de las reformas emprendidas (el primer capítulo del documento se titula “Los inconvenientes del gradualismo fiscal”), su apreciación es que la orientación de las políticas públicas implementadas por la actual administración permitió la recuperación de la economía y del mercado de trabajo. El documento concluye:

*“Para ser claros: lo que se necesita es una recalibración en la combinación de políticas, con una mayor injerencia de las herramientas fiscales; no un ajuste general en la política.” (FMI, 2017:31, trad. propia).<sup>1</sup>*

De este modo, el FMI coincide con los principales lineamientos de la política económica pero solicita que se acelere el ritmo del ajuste del gasto público, en desmedro del gradualismo fiscal.

<sup>1</sup> FMI (2017). “Country Report No. 17/409. 2017 Article IV consultation—Press release; Staff report; and Statement by the executive Director for Argentina”.



Luego de este punto, uno de los aspectos donde la Argentina presentaría mayores obstáculos para consolidar un proceso de crecimiento económico sostenible reside—de acuerdo con el FMI—en las instituciones y las regulaciones del mercado laboral. Así consta en el informe del Artículo IV:

*“Las principales deficiencias incluyen elevadas indemnizaciones por despido, procedimientos complejos para despidos colectivos y condiciones restrictivas para el empleo temporal (incluido el trabajo a tiempo parcial y el aprendizaje). La negociación colectiva también es un problema: tiene lugar a nivel sectorial y cubre a alrededor del 70 por ciento de los trabajadores (aunque solo el 30 por ciento de los trabajadores están sindicalizados). Las presiones para modernizar las instituciones del mercado laboral de la Argentina han aumentado en función de las recientes reformas en Brasil, que reducirán los costos laborales unitarios en este último país.”* (FMI, 2017:23, trad. propia).

Por lo tanto, el FMI entiende que una de las acciones más importantes que deben llevarse a cabo es una reforma integral de las instituciones del mercado laboral orientada a configurar “un mercado laboral más flexible”. En función de esto, se proponen los siguientes cambios en las condiciones laborales actualmente vigentes:

- i. *“racionalizar los procedimientos de despido y reducir la incertidumbre con respecto a sus costos”;*
- ii. *“disminuir el nivel de las indemnizaciones”;*
- iii. *“simplificar los procedimientos de los despidos colectivos”;*
- iv. *“facilitar el uso de contratos temporales (incluidos los de aprendizaje) y de trabajo a tiempo parcial”;*
- v. *“limitar la extensión de la cobertura de los convenios colectivos más allá de los signatarios directos”;*
- vi. *“ofrecer un uso más amplio de las cláusulas de exclusión voluntaria de la negociación colectiva (en lugar de la actual presunción de que el acuerdo cubre todas las empresas de un sector, independientemente del grado de sindicalización).”* (FMI, 2017:25, trad. propia).

**También se propone eliminar el consejo tripartito que fija el salario mínimo, y reemplazarlo por un mecanismo de indexación directa del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) a través de la evolución del índice de precios. Esta reforma se justifica en la idea según la cual, el salario mínimo vigente representa un incentivo para aumentar la contratación en el sector informal. En palabras del FMI:**

*“Además, el nivel actual del salario mínimo probablemente sea un incentivo para trabajar en el sector informal (actualmente es del 45 por ciento del salario mediano; y cubre alrededor de un tercio de la fuerza laboral y a aproximadamente la mitad de los trabajadores informales). La indexación del salario mínimo a la inflación permitiría un mejor equilibrio entre el aliento a los trabajadores para ingresar a la fuerza de trabajo formal y, al mismo tiempo, la protección de los pobres.”* (FMI, 2017:25, trad. propia).



**El informe también indica la necesidad de reducir el empleo público para disminuir el déficit fiscal.**

Estas recomendaciones son muy similares a las que el FMI realizaba durante la última década del siglo pasado, que dieron sustento a las transformaciones de los marcos normativos del mercado de trabajo en distintos países, entre ellos, los latinoamericanos y la Argentina. Iniciado el siglo XXI, estas reformas no se interrumpieron sino que, por el contrario, continuaron implementándose a lo largo del globo.

Contrariamente a lo que sostenían sus impulsores, estas iniciativas no incentivaron la creación de empleo ni redujeron la informalidad en nuestro país cuando fueron implementadas durante los años '90. De hecho, tuvieron el efecto contrario: el desempleo aumentó, al igual que la precarización laboral. A nivel internacional, existe un debate abierto respecto a si estos cambios son capaces de producir los efectos que teóricamente persiguen. Pero donde sí existe un amplio consenso (tanto entre quienes los promueven como entre sus críticos) es en torno a que las reformas de este tipo incrementan inevitablemente los niveles de desigualdad (ver documento CETyD: [Reforma laboral: ¿crecimiento del empleo o de la desigualdad?](#)).

Desde el inicio de su gestión, el rumbo emprendido por el gobierno nacional en materia laboral se acerca bastante al sugerido por el FMI. Durante sus dos primeros años y medio, han logrado materializar avances en algunas líneas (ver documentos CETyD: [¿Está cambiando la estructura ocupacional?](#), [Reducción de las contribuciones patronales: un error reiterado](#), [Boletín de Coyuntura Sociolaboral #7](#)); en otras, aún no lo lograron (ver documento CETyD: [Argentina en reformas: demoliendo derechos](#)); y proyectan continuar con la implementación de más transformaciones, tal como lo atestiguan los proyectos de reforma laboral recientemente presentados en el Congreso de la Nación.

Los avances, frenos y retrocesos del gobierno en su proyecto de reconfigurar el mercado de trabajo han dependido, hasta aquí, de su lectura política sobre la factibilidad de la propuesta y la respuesta a nivel social y político frente a cada iniciativa. El otorgamiento de un crédito por parte del FMI generará que, de ahora en más, deban sopesar también la posición del propio organismo a la hora de tomar decisiones.

**En síntesis, dado que la perspectiva del FMI en materia laboral no se encuentra en contradicción con la del gobierno nacional, no debe esperarse un cambio de agenda ni de orientación general como consecuencia de las eventuales condicionalidades que vendrán aparejadas con el otorgamiento del crédito. Sin embargo, lo que sí resulta factible es que el FMI pueda ejercer presiones para acelerar el ritmo de las reformas o extender su impacto, a un gobierno cuyo margen de maniobra va estrechándose a medida que la situación económica y financiera del país se deteriora. En ese caso, el modelo de relaciones laborales tal como lo conocemos hoy en día se encontrará seriamente amenazado.**



## Anexo: Principales contenidos del informe del Artículo IV elaborado por el FMI

Con el objeto de no alterar el espíritu de sus contenidos, el resumen del informe del FMI en el marco de la consulta del Artículo IV que presentamos a continuación, consiste en una selección de citas textuales del original. Se trata sin embargo, de una traducción realizada el equipo del CETyD y por lo tanto no constituye una versión en castellano original del organismo.

### INFORME DEL STAFF DEL FMI – 01/12/2017

#### Los inconvenientes del gradualismo fiscal

El déficit fiscal primario se ha mantenido prácticamente sin cambios en 2017. Este ha sido financiado en parte por el endeudamiento externo e interno (principalmente a través de dólares estadounidenses o de instrumentos vinculados con el dólar), y en parte por el Banco Central (aunque a un nivel menor que en la administración anterior). Mayores pagos de intereses han llevado a aumentar el déficit general de las administraciones públicas entre 2015 y 2017, del 6 al 7 por ciento del PIB. El alto déficit y las considerables necesidades de financiamiento implican que el espacio fiscal de Argentina es limitado.

La estrategia fiscal gradualista adoptada por las autoridades suavizó el impacto del necesario ajuste (consolidación) en la actividad y el empleo, pero conlleva efectos secundarios negativos, que incluyen:

- Aumento significativo de la deuda pública y un alto nivel de dolarización.
- Inflación.
- Desequilibrios externos: el personal del FMI juzga que la moneda está sobrevaluada entre un 10 y un 25 por ciento.

#### Perspectivas y riesgos

En el corto plazo, se espera que el crecimiento del PIB se acelere, que la inercia inflacionaria disminuya lentamente, y que el déficit fiscal disminuya gradualmente. También se espera que el consumo privado se fortalezca en 2018/19, a medida que los salarios reales van recuperándose del descenso en 2016.

Hay importantes riesgos a la baja (externos e internos) que enfrenta la Argentina.

- **Financiamiento externo:** las necesidades de financiamiento externo del gobierno nacional se mantendrán altas en el mediano plazo. Por ello, cualquier ajuste en las condiciones financieras globales externas podría ser perjudicial. En el peor de los casos, las restricciones de financiamiento externo podrían forzar un ajuste fiscal más fuerte y conducir a una menor inversión privada, desencadenando una nueva recesión.
- **Sobrevaluación de la moneda:** un riesgo más problemático tendría lugar si los mercados perciben que la moneda está significativamente desacoplada de los fundamentos de mediano plazo. Esto podría desencadenar un ajuste brusco y repentino del tipo de cambio nominal que complicaría los esfuerzos de desinflación y, dada la dolarización de las obligaciones públicas, conduciría a un aumento gradual en la relación deuda pública / PIB.



- **Inflación inercial:** una inercia mayor a la esperada (tanto en la inflación como en las expectativas futuras) podría requerir una postura más restrictiva de la política monetaria (es decir, mayores tasas de interés real y un peso más apreciado) para reducir la inflación a un dígito.
- **Riesgos al alza:** el crecimiento podría repuntar a un ritmo más veloz que el previsto si el mandato fortalecido de la coalición gobernante (después de las elecciones de octubre de 2017) facilita una aceleración de las reformas estructurales.

### ***Un sector público más pequeño y una mejor combinación de políticas***

Se prevé que el gasto del gobierno se mantendrá alto a pesar del ajuste fiscal planeado por los gobiernos federal y provincial. El gasto primario del gobierno seguirá siendo alto según las normas regionales y seguirá concentrado principalmente en salarios, pensiones y transferencias sociales. Este nivel de gasto es fundamentalmente insostenible, impide una reducción de la elevada y distorsiva carga impositiva y actúa como un impedimento importante para la inversión, la competitividad, la creación de empleo y el crecimiento.

Las medidas clave que se pueden tomar para racionalizar el gasto incluyen:

- **Reducir el empleo público.**
- **Abordar los desequilibrios en las pensiones:** se podrían lograr ahorros más inmediatos indexando los beneficios a la inflación, junto con el aumento de la edad legal de jubilación para las mujeres, de 60 a 65 años
- **Racionalizar el gasto en asistencia social:** la protección social en la Argentina depende de múltiples programas, provistos a nivel nacional y provincial por varias instituciones diferentes. Integrar y coordinar la provisión de servicios (por ejemplo, introduciendo un registro social único) podría reducir la duplicación, mejorar la focalización y disminuir los costos administrativos. La indexación de los beneficios a la inflación futura podría reducir el gasto en programas sociales en alrededor de 1/2 por ciento del PIB para 2027.
- **Reducir otros gastos corrientes.**

Será importante que el cambio propuesto en la combinación de políticas vaya acompañado de medidas para mitigar los efectos en los hogares de menores ingresos. Si bien gran parte de la mejora en la superación de la pobreza vendrá de un crecimiento más fuerte y sostenido, y de la creación de empleos de buena calidad, la adopción simultánea de algunas medidas de política ayudará:

- Una tarifa subsidiada para proteger a los pobres de la eliminación planificada de subsidios (la tarifa social introducida el año pasado por las autoridades).
- Proteger la pensión básica en términos reales.
- Reducir los impuestos al trabajo y ampliar la cobertura del impuesto a las ganancias personales.
- Reducir las asignaciones más rápidamente.
- Introducir transferencias para quienes que se encuentran en el decil inferior de la distribución del ingreso.
- Disminuir la inflación.



## **La urgencia de reformas por el lado de la oferta**

Lograr un camino de crecimiento más fuerte, sostenido y equitativo dependerá de impulsar la inversión privada y aumentar el crecimiento de la productividad. Existe un espacio significativo para emprender reformas por el lado de la oferta para fortalecer la inversión privada y la productividad. Las condiciones para los negocios han mejorado bajo el nuevo gobierno, pero se necesita con urgencia un mejor sistema impositivo y regulaciones más efectivas sobre el mercado laboral y de productos.

### **a) Un sistema fiscal menos distorsivo**

Los impuestos en la Argentina son altos y distorsivos. La tributación de los ingresos laborales en la Argentina es una de las más altas de América Latina y, además, cercana al promedio de la OCDE. La brecha tributaria sobre el ingreso laboral (definida como la diferencia entre el salario bruto y el salario neto) proviene principalmente de las contribuciones a la seguridad social. La reducción de la presión fiscal sobre el trabajo ayudaría a fortalecer los incentivos para trabajar y a desalentar el empleo informal.

Las autoridades gubernamentales han propuesto una reforma tributaria para abordar muchos de estos problemas. Este es un buen paso adelante para reformar el ineficiente sistema tributario de la Argentina.

### **b) Un mercado laboral más flexible**

La Argentina tiene instituciones y regulaciones del mercado laboral relativamente rígidas. Los indicadores de la OCDE sugieren que la Argentina tiene regulaciones del mercado laboral más inflexibles que los promedios de América Latina y la OCDE. Las principales deficiencias incluyen elevadas indemnizaciones por despido, procedimientos complejos para despidos colectivos y condiciones restrictivas para el empleo temporal (incluido el trabajo a tiempo parcial y el aprendizaje). La negociación colectiva también es un problema: tiene lugar a nivel sectorial y cubre a alrededor del 70 por ciento de los trabajadores (aunque solo el 30 por ciento de los trabajadores están sindicalizados). Las presiones para modernizar las instituciones del mercado laboral de la Argentina han aumentado en función de las recientes reformas en Brasil, que reducirán los costos laborales unitarios en este último país.

Se necesita una reforma integral de las instituciones del mercado laboral. Las autoridades ya están trabajando dentro de los acuerdos sectoriales para crear condiciones de trabajo más flexibles, reducir el ausentismo y proporcionar más prácticas profesionales. Más allá de esto, los cambios legislativos deben enfocarse en: (i) racionalizar los procedimientos de despido y reducir la incertidumbre con respecto a sus costos (ii) disminuir el nivel de las indemnizaciones; (iii) simplificar los procedimientos de los despidos colectivos; (iv) facilitar el uso de contratos temporales (incluidos los de aprendizaje) y de trabajo a tiempo parcial; (v) limitar la extensión de la cobertura de los convenios colectivos más allá de los signatarios directos; y (vi) ofrecer un uso más amplio de las cláusulas de exclusión voluntaria de la negociación colectiva (en lugar de la actual presunción de que el acuerdo cubre todas las empresas



de un sector, independientemente del grado de sindicalización). Además, el nivel actual del salario mínimo probablemente sea un incentivo para trabajar en el sector informal (actualmente es del 45 por ciento del salario mediano; y cubre alrededor de un tercio de la fuerza laboral y a aproximadamente la mitad de los trabajadores informales). La indexación del salario mínimo a la inflación permitiría un mejor equilibrio entre el aliento a los trabajadores para ingresar a la fuerza de trabajo formal y, al mismo tiempo, la protección de los pobres.

La reducción de los impuestos sobre los ingresos laborales y la mejora de las instituciones del mercado de trabajo pueden ayudar a reducir la informalidad y a aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Atenuar las restricciones al empleo temporal facilitaría el acceso a los mercados laborales, en particular para los trabajadores jóvenes y las mujeres. También hay un amplio margen para mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, especialmente la capacitación, la asistencia en la búsqueda de empleo y los programas de educación.

### **c) Mejores regulaciones del mercado de productos**

Es necesario reducir las barreras al comercio y la inversión extranjera. Las reformas deben eliminar las barreras de entrada y las regulaciones del mercado de productos que restringen la competencia y la inversión.

### **d) Un sector financiero más fuerte y más inclusivo**

Un sistema más profundo y desarrollado de intermediación financiera respaldaría la formación de capital, el crecimiento y la inclusión financiera. A medida que el sistema financiero nacional se expande, deberá prestarse especial atención a garantizar que se contengan los riesgos sistémicos de estabilidad financiera.

### **e) Combatir la corrupción**

Las autoridades deben continuar fortaleciendo el régimen anticorrupción, centrándose en su implementación efectiva y en el marco institucional.

## ***Apreciación del staff***

La economía argentina se está recuperando. La inversión se ha acelerado, mientras que un fuerte aumento de los salarios reales y el crecimiento del crédito han estimulado el consumo. Una demanda interna más fuerte ha movido la balanza comercial de superávit a déficit y ha aumentado el déficit en cuenta corriente. El importante déficit fiscal ha llevado a un rápido aumento del endeudamiento en moneda extranjera y ha aumentado las necesidades de financiamiento externo en el futuro. Una disminución más lenta que la esperada en la inflación y la entrada de flujos de capitales extranjeros presionaron al alza el tipo de cambio real, dejando al peso sobrevaluado en un 10-25 por ciento y a la posición externa del país, moderadamente más débil.

Una reducción frontal del gasto público y un menor déficit fiscal reducirían las vulnerabilidades externas, generarían credibilidad y ayudarían a anclar las expectativas de inflación. El plan de ajuste de las autoridades va en la dirección correcta, pero un ajuste fiscal más grande y más anticipado (uno



que reduzca el déficit primario federal en un 3-4 puntos porcentuales del PIB en 2019) permitiría fijar tasas de interés más bajas; reducir las presiones al alza sobre el peso; facilitar una eliminación más rápida de la financiación monetaria del déficit fiscal; mejorar las expectativas de inflación; crear un camino más sostenible para la deuda pública; y reducir las vulnerabilidades ante un endurecimiento repentino de las condiciones de financiamiento externo. Para ser claros: lo que se necesita es una recalibración en la combinación de políticas, con una mayor injerencia de las herramientas fiscales; *no* un ajuste general en la política.

Disminuir el gasto gubernamental es esencial. La reducción del gasto debería centrarse en las áreas donde ha aumentado muy rápidamente en los últimos años, especialmente salarios, pensiones y asistencia social. Con un tercio de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza, sería importante mitigar el impacto del reequilibrio fiscal en los pobres.

Impulsar la productividad y el crecimiento requerirá eliminar las barreras comerciales y de inversión, y continuar desarrollando los mercados locales de capital. Las autoridades deben ser elogiadas por eliminar los controles de divisas y las restricciones comerciales que limitaron severamente la integración de la Argentina en la economía global, así como por las iniciativas recientes para reducir la burocracia. No obstante, se podría avanzar en una reducción más acelerada de los aranceles de importación y en la eliminación de la mayoría de las licencias de importación. También se necesitan cambios para impulsar la competencia interna, lo que incluye eliminar las barreras al comercio, la inversión y al ingreso de nuevas empresas a los mercados, así como abordar las prácticas comerciales anticompetitivas. Existe una necesidad apremiante de continuar desarrollando el sistema financiero y aumentar la inclusión financiera.

Se necesitan cambios institucionales para reducir la informalidad, abordar la discriminación de género y garantizar que los beneficios del mayor crecimiento se compartan de manera más equitativa. Crear empleos de calidad para todos los argentinos es la forma más efectiva y sostenible de reducir la pobreza, aumentar la producción y la productividad, y brindar oportunidades. El mercado laboral de la Argentina está lejos de ser inclusivo. Las mujeres, las personas con menor nivel educativo y los jóvenes tienen una tasa de participación laboral más baja y mayores posibilidades de trabajar en el sector informal. La reducción de la tasa impositiva marginal sobre el ingreso laboral estimularía la formalidad y reduciría el sesgo de género. Permitir acuerdos de trabajo más flexibles y proporcionar apoyo para el cuidado de los niños también facilitaría el acceso al empleo. Finalmente, las políticas laborales activas, como la capacitación y la asistencia en la búsqueda de empleo, pueden ayudar a aumentar la empleabilidad de todos los trabajadores, especialmente si están diseñadas para apoyar a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de menores ingresos.

El staff propone que la próxima consulta del Artículo IV se lleve a cabo en el ciclo estándar de 12 meses.