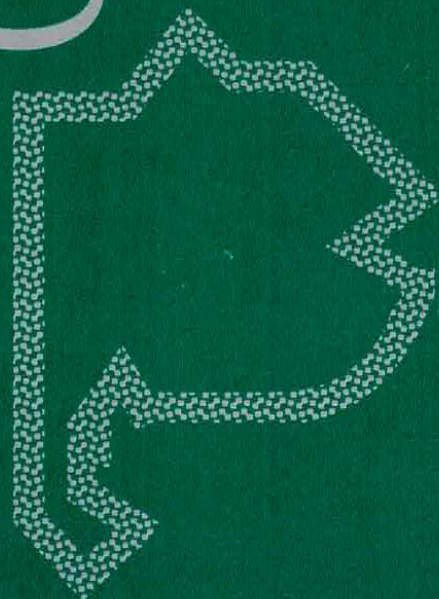


DE ECONOMIA

Nº 25

CUADERNOS

Empleo y Desempleo  
en Argentina



Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

## **Autoridades**

**Dr. Eduardo Duhalde**  
Gobernador

**Sr. Rafael Romá**  
Vicegobernador

**Lic. Jorge Luis Remes Lenicov**  
Ministro de Economía

**Lic. Ricardo Cossio**  
Secretario de Ingresos Públicos

**Lic. Gerardo Otero**  
Subsecretario de Finanzas

**Lic. Jorge Sarghini**  
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

**Lic. Eduardo Cerimedo**  
Jefe de Asesores

Director:

**Lic. Jorge Luis Remes Lenicov**

Coordinador: **Lic. Francisco Miguel Payo**

# **Empleo y desempleo en Argentina**

**Luis Beccaria  
Omar Chisari  
Luisa Montuschi**

Este informe ha sido realizado en el marco del Convenio Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. La coordinación general del convenio está a cargo del Dr. Alberto Porto.

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Marzo de 1997.

---

# Indice

## Empleo y desempleo en Argentina

	pág.
<b>INTRODUCCION</b>	9
<b>CAPITULO 1: DESOCUPACION: VISIONES SOBRE SUS CAUSAS Y LAS ESTRATEGIAS PARA REDUCIRLA</b>	10
1. EL DESEMPLEO EN ARGENTINA Y LAS DIVERSAS VISIONES SOBRE SUS CAUSAS	10
2. LAS POLITICAS DESTINADAS A GENERAR EMPLEO	15
1. LAS ESTRATEGIAS QUE SE DERIVAN DE LAS DISTINTAS VISIONES	15
2. SOBRE LOS EFECTOS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS	19
1. LOS CAMBIOS EN LAS REGULACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO	19
2. POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO	27
3. CONCLUSIONES	29
<b>CAPITULO 2: DESOCUPACION, PROMOCION DEL EMPLEO Y COMPENSACION DEL DESEMPLEO EN ARGENTINA EN LA DECADA DEL NOVENTA</b>	30
1. INTRODUCCION	30
2. EL MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA	30
3. LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y DE ASISTENCIA AL DESEMPLEO	34
4. LAS HERRAMIENTAS PARA AUMENTAR EL EMPLEO Y COMPENSAR EL DESEMPLEO UTILIZADAS EN ARGENTINA	36
5. LOS PROGRAMAS INTENSIVOS DE TRABAJO (PIT): CARACTERIZACION ECONOMICA Y EFICIENCIA EN LA IMPLEMENTACION	40
6. CONCLUSIONES	47
<b>ANEXO 1: CALIDAD, PRECIOS Y TECNICAS CAPITAL INTENSIVAS</b>	49
<b>ANEXO 2: LA OFERTA EXCEDENTE DE TRABAJO Y LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE CREDITO</b>	50

	pág.
<b>ANEXO 3: OFERTA DE TRABAJO Y MECANISMOS DE COMPENSACION DEL DESEMPLEO</b>	52
<b>ANEXO 4: CUADROS Y GRAFICOS</b>	53
<b>CAPITULO 3: EMPLEO Y DESEMPLEO EN ARGENTINA. ANALISIS DE SU EVOLUCION CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS NOVENTA. PROGRAMAS Y POLITICAS</b>	72
1. EMPLEO Y DESEMPLEO EN ARGENTINA	72
2. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL EMPLEO EN ARGENTINA	73
3. EMPLEO Y DESEMPLEO EN ARGENTINA EN LOS NOVENTA	76
1. LA OFERTA DE TRABAJO	78
2. LA DEMANDA DE TRABAJO	79
3. SUBEMPLEO ABIERTO Y ENCUBIERTO	80
4. LOS DESEMPLEADOS	83
4. POLITICAS DE EMPLEO	86
1. POLITICAS DE DEMANDA	86
2. POLITICAS DE OFERTA	88
3. POLITICAS DE EMPLEO EN ARGENTINA	89
1. MODALIDADES PROMOVIDAS DEL EMPLEO	89
2. EL PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSION PRODUCTIVA	90
3. EL SEGURO DE DESEMPLEO	90
5. ALGUNAS CONCLUSIONES	91
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	93

# Prólogo

En las últimas décadas, la economía mundial ha sido testigo de numerosos cambios: regionalización, incremento de la apertura, disminución de la intervención del Estado, aumento del flujo de comercio y de capitales, etc. Todo esto, potenciado por fuertes cambios tecnológicos, hizo del empleo un problema a nivel mundial.

La nueva tecnología modificó significativamente la forma de producción de los bienes, así como las características de los mismos -pasó del Fordismo al llamado modelo de "producción flexible"- . En este proceso, la producción se orientó a la satisfacción de demandas específicas, generando bienes diferenciados con altos niveles de calidad. Para ello, se intensificó el uso de capital, lo cual trajo como contrapartida la menor utilización de mano de obra por unidad de producto.

Esto estuvo acompañado de un desarrollo de los sistemas de información de magnitudes nunca experimentadas. Las actividades de investigación y desarrollo aumentaron su importancia y, el conocimiento, se convirtió en fuente de riqueza.

Como era de esperar, el trabajo y su organización también se vieron modificados: los trabajadores debieron especializarse para formar parte de los nuevos sistemas de producción, al mismo tiempo, que las relaciones entre obrero, sindicato y empresa, tuvieron que adaptarse a este nuevo "paradigma" productivo.

Sin embargo, existieron distintas formas en la manera de afrontar los desafíos que esta nueva etapa trajo para el mercado de trabajo y la economía en su conjunto.

Por un lado, las economías europeas, en general, mantuvieron un mercado laboral regulado y con fuerte intervención del Estado a través de políticas activas -fomento de microemprendimientos, por ejemplo- y pasivas -seguro de desempleo-. Esto generó una distribución del ingreso más homogénea,

acompañada con niveles de desempleo elevados y persistentes.

Por su parte, la economía de los Estados Unidos representa la otra forma en que fue encarado este nuevo momento. Con un mercado laboral altamente desregulado y las fuerzas de mercado actuando con mayor libertad, esta economía logró mantener bajos niveles de desempleo en comparación con las europeas. Pero, esto se dio a costa de una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.

Con el Plan de Convertibilidad, Argentina, bajo la forma de shock, pasó a "jugar" con las reglas de competitividad de esta nueva economía mundial. A través de la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la reforma del Estado, numerosos actores que tenían un lugar en el esquema anterior, ahora, con las nuevas condiciones, dejaron de tenerlo.

Los problemas de empleo que se generan a través de este cambio de "reglas" se suman a los ya comentados, propios de las economías desarrolladas.

A su vez, a estos dos últimos, se les agregó el efecto externo del "Tequila". Este factor no debe ser obviado ya que, aunque también actuaban otras fuerzas, entre octubre de 1994 y mayo de 1995, momento en que el shock operaba a pleno, la tasa de desempleo registró su mayor aumento, pasando de 12,2% a 18,4%.

De esta manera, en Argentina se combinan varios procesos que afectan a su mercado laboral.

En la búsqueda de soluciones se deben evitar las posiciones extremas, que sólo empobrecerían nuestro análisis, y tratar de hallar aquellos matices de políticas que más se adecuen a nuestra propia realidad.

Con el objetivo de enriquecer la discusión, "Cuadernos de Economía" presenta el análisis, en ciertos puntos disímiles, de tres diferentes autores, acerca del tema que, sin duda, es el más preocupante de la realidad económico-social de nuestro país.

*Jorge Luis Remes Lenicov*

Ministerio de Economía  
Provincia de Buenos Aires

## Introducción

Sólo de observar que “en Mayo de 1995 el 45,3% de la población económicamente activa no trabajaba o estaba trabajando en actividades insatisfechas en cuanto al número de horas trabajadas y/o niveles de productividad” (Montuschi, 1996) se comprende claramente la dimensión que ha tomado el problema de la desocupación en Argentina. Los tres trabajos que se presentan a continuación tienen como objetivo contribuir a evaluar la situación actual del mercado de trabajo.

Según Beccaria, el diseño y manejo de las variables macroeconómicas han tenido efectos negativos sobre la capacidad de la economía de generar empleo. A las dificultades en el mercado de trabajo que se observan antes de 1990 (reducción en la tasa de actividad, aumento del tamaño del sector informal, aumento del empleo público, reducción en la productividad media de la economía) se agregó el efecto de apertura de la economía y la desregulación. La evidencia parece sugerir, entonces, que a las dificultades ya existentes en el mercado de trabajo se le sumó la incapacidad de la economía para crear puestos de trabajo.

En términos generales, existe consenso sobre los factores principales (el aumento de la participación femenina, la terciarización del empleo, la insatisfactoria evolución del empleo, etc.) que definen la evolución de la Oferta y Demanda de trabajo en los últimos años. Ahora bien, la lectura de la evidencia empírica no garantiza la uniformidad de diagnósticos. Por ejemplo, Montuschi indica que la situación en el mercado del empleo y el desempleo en Argentina es el resultado de una serie de factores que, en algunos casos, han estado operando en el largo plazo (mayor participación femenina y terciarización del empleo) y, en otros, han sido consecuencia de los programas de reestructuración y ajuste, derivados del plan de Convertibilidad. Por otro lado, en su diagnóstico para los años noventa, Chisari atribuye la situación actual a variaciones en los precios relativos del trabajo y del capital y a condiciones no específicas del mercado de trabajo.

La estrategia para solucionar el problema tiene

una estrecha relación con el diagnóstico. Obviamente, si las conclusiones del análisis difieren se encontrarán estrategias distintas para el mismo problema.

Parece interesante realizar un comentario sobre las regulaciones en el mercado de trabajo. Estudios econométricos indican que una reducción de los costos laborales debería implicar mayor empleo. Sin embargo, existen argumentos en contra de reducir los costos laborales no salariales. Es decir, desde diferentes puntos de vista, se muestra el escepticismo sobre la reforma de las normas laborales como *única* solución para atacar el desempleo.

Algunas recomendaciones de política parecen claras. El Banco Mundial recomienda la aplicación de medidas que flexibilicen el mercado de trabajo y bajen los costos laborales. Ante situaciones de crisis, la OIT se pronuncia hacia esquemas que facilitan la movilidad temporal y acceso a empleos temporales que no generen perjuicios a otros trabajadores. Estudios de la OECD recomiendan políticas macroeconómicas estables como condición indispensable, como así también, mercados de producto y trabajo flexibles para facilitar la creación de empleos.

Finalmente, debe tenerse presente que sólo el crecimiento económico a largo plazo podrá disminuir la tasa de desocupación. A su vez, para facilitar la transición, se debe ampliar la flexibilidad interna de las empresas, reducir los costos laborales (teniendo en cuenta la incidencia sobre determinados grupos ya que podría tener importantes costos sociales), mejorar la información y transparencia en los mercados laborales, desarrollar y mejorar los sistemas de entrenamiento y capacitación profesional, flexibilizar y desregular los mercados de productos y asegurar un marco macroeconómico estable.

Un comentario final. El problema de la desocupación aparece extremadamente complejo como para encontrar soluciones inmediatas y sencillas. La necesidad de un debate de política económica profundo se transforma en condición necesaria para atacar el problema más grave que tiene hoy Argentina. Y justamente esto hace que se convierta en un desafío fascinante.

# Capítulo 1

## Desocupación: visiones sobre sus causas y las estrategias para reducirla\*

El objetivo central de este documento es discutir medidas que podría implementar el estado con el objetivo de reducir los extremadamente elevados niveles de desocupación que se registran en Argentina. Si bien el Gobierno Nacional ha establecido claramente una estrategia, la misma está sujeta a cuestionamientos desde diversos sectores. No resulta extraño que la dirección que toman las autoridades respecto de un tema de tamaño relevancia concite tanto apoyo como igualmente fuertes oposiciones. También la experiencia internacional muestra que diferentes países han encarado disímiles políticas para abordar esta problemática. Más aún, como se indicará más adelante, algunos advierten acerca de la dificultad de encontrar formas de dar cuenta del problema del desempleo sin considerar aspectos que trascienden los específicamente laborales.

La existencia de visiones muy diversas respecto al tratamiento del desempleo obedece, como no podría ser de otra forma, a ópticas también diferenciadas en cuanto al diagnóstico del problema. Por consiguiente, la primera sección del documento contiene una descripción, estilizada por cierto, de los principales argumentos ensayados en el país para explicar la reciente evolución de la desocupación. Se presenta y discute también en ella, alguna evidencia empírica con el fin de sugerir la congruencia de algunas de esas argumentaciones con el comportamiento reciente del mercado de trabajo.

En la segunda sección se presentan las estrategias propuestas y se analizan las medidas más importantes que integran esos enfoques. Si bien no es posible encarar una evaluación de la efectividad de las diferentes políticas comentadas, se hará referencia a ciertas investigaciones que ofrecen elementos acerca de su relevancia y pertinencia. Estas evidencias surgen, en general, de estudiar los cambios en el mercado de trabajo de uno o varios países luego que en ellos se hayan introducido ciertas modificaciones en variables relevantes, o de analizar comparativamente

lo acontecido en países que tienen disímiles características.

### 1. EL DESEMPLEO EN ARGENTINA Y LAS DIVERSAS VISIONES SOBRE SUS CAUSAS

Argentina viene registrando desde 1993 niveles de desocupación abierta que son muy elevados si se los compara tanto desde una perspectiva histórica como internacional. La tasa de desempleo correspondiente al promedio del período que se extiende entre 1963 (primer año para el cual se cuenta con datos) y 1992 es de 4,9% para el Gran Buenos Aires mientras que, cabe recordar, los niveles de 1995 y 1996 oscilaron entre el 17,4% y el 20,2%. Por su parte, considerando los datos para 1995/96 de 48 países de América Latina, África, Asia, Europa y Oceanía, sólo dos (Barbados y España) mostraban tasas superiores a las argentinas<sup>1</sup>.

Tomando en cuenta precisamente estas cifras, que indican que el país no presentaba tradicionalmente dificultades en el plano de la ocupación y que ellas irrumpieron con marcada intensidad hacia principios de los noventa, se deduce la primera explicación del elevado desempleo: el mismo constituye uno de los efectos de la apertura económica y la desregulación que afectó a numerosas unidades productivas, las que cerraron o tuvieron que reducir su personal. Esta explicación de la situación actual del mercado de trabajo en el país admite, a su vez, dos variantes. Por un lado, puede considerarse que la baja capacidad de generar empleo caracteriza "estructuralmente" al programa puesto en marcha. Alternativamente, suele opinarse que se está atravesando el lógico período de ajuste de un modelo hacia otro, situación que tiene efectos adversos sobre el empleo. En el caso argentino, este ajuste que debe realizar usualmente el apa-

\* El presente capítulo fue realizado por Luis Beccaria.

<sup>1</sup> OIT "Boletín de Estadísticas Laborales", 1966, N° 4, Ginebra, 1966 y OIT, Panorama Laboral '96.



rato productivo de una economía que transita esta modificación, fue agravado por el atraso cambiario. En el mediano plazo, las nuevas reglas de juego, y la erosión del atraso ante el aumento de la productividad, asegurarían una dinámica adecuada de la ocupación.

Una segunda explicación se basa en el papel de ciertas instituciones. Específicamente, se afirma que una parte sustancial de los problemas de empleo obedecen a características del marco regulatorio que impiden, o dificultan al menos, que el fuerte crecimiento que viene experimentado la economía argentina se traduzca en la generación de suficientes puestos de trabajo.

El papel del desarrollo tecnológico, cuyos efectos serían de carácter universal, aparece como otro factor que contribuye a la escasa creación de empleo. La generalización del problema del desempleo tanto en países desarrollados, como en desarrollo, sería evidencia de la relevancia de esta hipótesis.

Las explicaciones anteriores postulan, a partir de enfatizar diferentes factores, que durante la convertibilidad se han generado o agravado los problemas de empleo. Otras perspectivas, por el contrario, consideran que los fuertes cambios operados en el funcionamiento económico provocaron, entre otras cosas, que varias manifestaciones de la subutilización de la fuerza de trabajo, que estaban presentes desde hacía tiempo, emergiesen ahora en la forma de desocupación abierta. Por tanto, si en lugar de desempleo se observase algún indicador agregado de subutilización, se comprobaría que los valores correspondientes a los noventa no serían diferentes de los de periodos anteriores. Consecuentemente, se continúan enfrentando las mismas dificultades anteriores. La discusión en torno al impacto que tuvo el crecimiento de la oferta de trabajo, especialmente durante 1993 y 1994, es una variante de esta posición. Pero la argumentación acerca de la reducción del empleo improductivo en las empresas privatizadas y en el sector público constituyen otros ejemplos.

En los párrafos anteriores se enumeraron aquellos que pueden considerarse los principales factores a los que se recurre para explicar el problema del desempleo o, más ampliamente, de la subutilización de la fuerza de trabajo en Argentina. Como tales, y salvo el mencionado en primer lugar, ninguno de ellos ha sido contemplado en forma aislada. Se ha reconocido, en general, que la cuestión laboral de la actual coyuntura resulta suficientemente compleja como para ser atribuida exclusivamente a uno de ellos.

La forma en que se articulan y jerarquizan esas diferentes explicaciones, define las diversas visiones que se han explicitado para diagnosticar la problemática de la desocupación. Una de ellas es la que plantea que la drástica apertura sin asistencia estatal, en el marco de una economía tecnológicamente atrasada, derivó en el mantenimiento, y aún acrecentamiento, de la incapacidad de generar empleo. Propone que los problemas ocupacionales subsistirán por un largo período, debido a las características de una estrategia de crecimiento, que implicó una apertura rápida y la desregulación de la economía, en la cual el estado no asume un papel destacado en el proceso de crecimiento y asignación de recursos. Las perspectivas no serían tampoco alentadoras en el mediano plazo. Ello obedece, en el plano estricto del empleo, a que se va conformando una estructura productiva sesgada hacia actividades poco intensivas en mano de obra y el estado no propicia políticas activas tendientes a contrarrestar esta tendencia. Además, habría razones macroeconómicas que ponen en duda la viabilidad de mediano plazo del esquema económico, lo hacen frágil y restringen las inversiones dificultando que su dinámica morigere los otros efectos que tienden a cristalizar un crecimiento débil del empleo. En el corto plazo, ello genera una transición particularmente dura, la que fue agravada en el caso argentino por el atraso cambiario.

Otra visión postula que, dada esta nueva realidad (esto es, una economía abierta, desregulada y con baja inflación) muchos aspectos de la legislación laboral impiden que la potencialidad de crecimiento del nuevo modelo se traduzca en mayores empleos. Se tiende a sustituir trabajo por capital, dado que estas regulaciones elevan el precio relativo de aquel factor. Adicionalmente, crea costos contingentes que elevan el riesgo de las inversiones<sup>2</sup>.

Un tercer diagnóstico enfatiza que las dificultades ocupacionales que se están atravesando son sólo de carácter momentáneo. Luego que la estructura económica haya hecho la depuración -eliminación de establecimientos ineficientes y ajuste de la relación capital/trabajo en las que subsisten- el crecimiento sostenido de la producción se comenzará a traducir en una expansión del empleo. Esta versión, como la anterior, no ve dificultades en el plano macroeconómico.

---

<sup>2</sup> Una versión más extrema expresa que la legislación laboral ya venía causando problemas antes de la apertura y la desregulación, efecto que se exagera con las nuevas reglas del juego y la estabilidad.

mico y postula también que el marco regulatorio alarga este proceso de ajuste.

Finalmente, algunos señalan que, al menos en parte, la subocupación obedece a la inadecuada capacitación de los recursos humanos. El hecho de que algunas personas se encuentren desocupados o trabajando en unidades informales se debería a que no cuentan con las calificaciones que está demandando el aparato productivo.

Es frecuente que todas estas explicaciones también consideren que el desarrollo tecnológico acentuaría el problema en el corto y mediano plazo. Por ejemplo, quienes postulan la segunda visión afirman que tal efecto refuerza aún más la necesidad de reducir el costo laboral.

Si bien no es este el lugar para un análisis detallado del comportamiento del mercado de trabajo urbano, cabe señalar que tanto la información como los estudios disponibles permiten echar luz sobre algunos de los puntos sobre los que se basan estas visiones.

Resulta indudable la existencia de problemas de empleo anteriores a 1990. Estos se fueron complicando particularmente desde mediados de los setenta y, especialmente, durante los ochenta. Pero aún antes de ese período, también es posible identificar ciertos fenómenos que sugerían algunas dificultades para crear cantidades adecuadas de puestos de trabajos productivos. En lo que hace a este período -que, en términos generales, se extiende desde la posguerra hasta 1975- la relativamente elevada presencia de unidades productivas de bajo tamaño, con una organización informal, así como el también alto peso del sector terciario, unido a un crecimiento lento del salario, apuntan hacia un diagnóstico de ese tipo. Debe enfatizarse, sin embargo, que estas dificultades de empleo resultaban muy moderadas cuando se las compara con la realidad de otras economías de la región, lo cual se traducía en una menos desigual distribución del ingreso y una baja incidencia de pobreza.

A partir de 1975, con el quiebre de la larga fase expansiva iniciada a principios de los sesenta y la creciente acumulación de dificultades macroeconómicas, el panorama laboral se complica de manera marcada. Esto no se refleja especialmente, ni inicialmente, en el desempleo abierto sino que asume diferentes modalidades:

- Reducción de la tasa de actividad, lo que implicaría una elevación del desempleo oculto.
- Aumento del tamaño del sector informal.

- Aumento del empleo público.

• Reducción de la productividad media de la economía (que cayó más del 20% entre 1980 y 1990), en parte explicada por la mayor importancia del sector informal y público.

- Fuerte reducción de las remuneraciones reales.

Por tanto, los noventa se inician con claros problemas laborales, que no aparecían manifiestamente en la forma de desocupación abierta, ya que la caída de los salarios (facilitado por un contexto altamente inflacionario) posibilitó que el ajuste no se produjese de manera significativa sobre el empleo, sino sobre los salarios, comportamiento que compensó entonces al ya mencionado deterioro de la productividad. Los cambios en la composición del empleo -junto con la menor presión de oferta- fueron otras de las dinámicas que llevaron a que el desempleo abierto alcanzase cifras moderadas y sólo comenzase a dibujar una tendencia creciente hacia fines de los ochenta.

De cualquier manera, existen evidencias que sugieren que los problemas de desocupación y subocupación de mediados de los noventa no son sólo el resultado de las dificultades por las que atravesó el mercado de trabajo durante la década perdida. Si bien la aceleración del crecimiento de la oferta de trabajo fue una causa del incremento del desempleo abierto, tal fenómeno resultó sólo uno de los factores que explican la evolución de este último indicador. Si se descuenta de la tasa de desempleo del 17%, de abril de 1996, el impacto del aumento de la participación económica habida entre junio de 1991 y ese momento, el valor resultante sería igualmente alto: 13,8%. Esta cifra surge de recalcular la tasa de desocupación abierta suponiendo que se mantiene la tasa de actividad de junio de 1991. Tal procedimiento da por resultado una estimación conservadora ya que habría que considerar una tasa de actividad mayor para 1996 de forma de capturar la tendencia al crecimiento que tiene la participación económica.

Adicionalmente, el proceso de desregulación y privatizaciones que ocasionaron una reducción del empleo público que encubría parte del subempleo generado en épocas anteriores, sólo permite entender una muy baja proporción del mayor desempleo abierto<sup>3</sup>.

3 Recurriendo a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Gran Buenos Aires se puede estimar que la disminución de la ocupación pública fue equivalente al 10% o 15%

La rápida revisión de la evidencia disponible parece sugerir, entonces, que el programa de reconversión productiva y el manejo de las variables macroeconómicas habría tenido efectos negativos sobre la capacidad de la economía para generar empleo. Factores tales como la disminución de la protección, el mejor acceso al crédito, la desregulación y el atraso cambiario, definieron un contexto en el cual muchas firmas no pudieron sobrevivir al no estar capacitadas para hacer frente a la competencia extranjera mientras que otras elevaron, marcada y rápidamente, la eficiencia en el uso de todos los recursos, incluido el trabajo, y procedieron a incrementar la relación capital/producto. Esto debe entenderse en el marco del fuerte atraso tecnológico que tenía el aparato productivo a comienzos de los noventa debido a la inestabilidad macroeconómica y al estancamiento productivo. Como consecuencia, el empleo cayó en muchas firmas y en otras no aumentó en la proporción esperada (en virtud de experiencias anteriores en el país) dado la expansión habida en la producción.

Por lo tanto, una visión más matizada indicaría que, ante la existencia de problemas de empleo, las características del proceso de ajuste estructural acentuaron esas dificultades. Expresado de otra manera: atendiendo a los problemas heredados, no cabría extrañarse por la magnitud de los impactos ocupacionales de la apertura y desregulación -así como del atraso cambiario- que efectivamente se experimentaron.

Las evidencias apuntadas, sin embargo, no permiten diagnosticar claramente si la baja capacidad de generar empleo que se registró durante la convertibilidad constituye un efecto transitorio del proceso de ajuste de la estructura productiva a las nuevas reglas de juego o marca un cambio en la capacidad estructural para generar puestos de trabajo que dificultará la recuperación de la ocupación no sólo en el corto plazo. Como ya fue comentado, algunos señalan que el proceso en marcha está desembocando en la conformación de una estructura productiva donde las actividades recursos naturales y capital intensivas tendrán mayor relevancia. Estas ramas no sólo van efectivamente ganando posiciones en la producción y en las exportaciones, sino que también resultan destinatarias de una porción importante de las inversiones. De cualquier manera, esto no constituye un dato que en sí mismo sugiera que la estructura productiva a

conformarse implicará una demanda agregada de empleo estructuralmente inferior a la oferta. Estas actividades podrían generar una importante demanda interna -de servicios, por ejemplo- que se traduzca en una también significativa demanda derivada de trabajo. Precisamente un tema usual de discusión alrededor de las estrategias de crecimiento, es el referente a la intensidad del derrame "natural" al resto del aparato productivo del crecimiento de los sectores exportadores y sobre la conveniencia o no de políticas productivas específicas para acentuar ese derrame.

El impacto de las regulaciones es, en general, -tal como quedará claro en una próxima sección- difícil de evaluar, especialmente en Argentina, donde no se han hecho trabajos específicos. Si bien no ha habido cambios en la legislación que tendiesen a aumentar el costo no salarial y/o a hacerla menos flexible, el punto enfatizado por quienes destacan su efecto negativo en la creación de empleo es, cabe recordarlo, que este marco regulatorio ha dejado de ser funcional para una economía que se ha abierto y desregulado. En particular, los costos laborales no salariales (aportes a la seguridad social, costos de despido, y los derivados de ciertas regulaciones sobre duración de las jornadas, vacaciones, etc.) son -o eran al inicio de la convertibilidad- superiores a los de muchos países, inclusive desarrollados, y, de manera más preocupante, superiores a los de varias naciones competitivas, o potencialmente competitivas, con Argentina. El Cuadro N° 1 incluye algunas cifras disponibles para una serie de países de América Latina. Se argumenta que en una economía mundial globalizada, la atracción de inversiones y el crecimiento basado en un sector exportador dinámico requiere incrementar la competitividad reduciendo costos. Precisamente, un aspecto frecuentemente mencionado es el aumento significativo del precio relativo del trabajo que se verificó desde la convertibilidad, lo cual habría incentivado el uso de técnicas capital intensivas y disminuido la competitividad global de la economía. Se señala, en este sentido, que las características de la negociación constituyen un factor que limita la flexibilidad salarial en general y, en este contexto, dificulta llevar los salarios a los niveles compatibles con la productividad de la economía argentina.

Sin embargo, el aumento del costo laboral real total (esto es, el costo laboral en términos de precios de la producción) obedeció, en buena medida, a la revaluación del peso y afectó especialmente a los sectores transables.

---

del incremento del desempleo abierto que se generó entre 1991 y 1996.

**CUADRO N° 1**  
**PROPORCION DE LOS COSTOS**  
**LABORALES NO SALARIALES EN**  
**RELACION A LA REMUNERACION**  
**BRUTA**  
 - en % -

PAISES	en %
Argentina	64
Brasil	58
Chile	45
México	49
Perú	63

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se desprende del Cuadro N° 2, durante el período 1991-1° semestre de 1995, el costo total por trabajador se incrementó en un 29% para el promedio de la industria<sup>4</sup>, pero cayó en 15% para los servicios. Por su parte, el salario real (esto es, el poder de compra que para los trabajadores tiene el salario y que surge de expresar las remuneraciones en términos de los precios al consumidor) lo hizo en menor medida que el costo salarial. En tanto se considere adicionalmente la evolución de la productividad, se tendrá que el costo salarial por unidad de producto creció significativamente menos<sup>5</sup>.

Se menciona, sin embargo, que la baja inflación de los noventa redujo la flexibilidad de los salarios reales respecto al decenio anterior donde prevalecían muy elevados niveles de crecimiento de precios. De cualquier manera, debe tenerse en cuenta que desde

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que durante el primer semestre de 1995 los aportes patronales a la seguridad social se habían reducido -como se comentará más adelante- un 27% en promedio respecto de los de 1991. El proceso de disminución continuó y actualmente los aportes (excluidos los destinados a las obras sociales) se ubican en valores del 40% por debajo de los del período inicial. De haberse mantenido las tasas de aporte de 1991, el costo laboral por trabajador hubiese crecido 39% en el período considerado.

<sup>5</sup> Existen grandes diferencias de datos entre la encuesta industrial (tomada para los cálculos anteriores) y los de la encuesta de hogares. Según estos últimos, el salario real en la industria se habría incrementado en 3% mientras que para el conjunto de los asalariados, la EPH muestra un aumento entre junio de 1991 y mayo de 1995 del 22%. De tomarse esta última fuente, los incrementos del costo laboral comentados deberían incrementarse significativamente.

1993, cuando comienza a caer la ocupación, las remuneraciones reales también disminuyeron.

En cuanto al impacto de la tecnología, ya se mencionó el atraso en que se encontraba el aparato productivo como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica y el estancamiento. Por tanto, la mera aceleración de la inversión -aún cuando ello no implicase la adquisición de equipamiento del último *vintage*- iba a tener un efecto muy fuerte -a igualdad de otras condiciones- sobre el empleo. En lo que hace a la evolución futura, efectivamente en parte del mundo desarrollado se plantean escenarios de escasez de puestos de trabajo si se mantiene la actual organización social. De allí que se formulen propuestas para superar esta situación que no están sólo vinculadas con aspectos estrictamente económicos -por ejemplo, lo relacionado con el costo salarial- sino con la organización de la sociedad y que se refiere a cuestiones tales como la duración de la jornada o alternativas al empleo como forma de integración de los individuos a la sociedad (trabajo social, etc.). Debe aclararse que no todos los analistas consideran que, por ejemplo, el problema ocupacional europeo sea una consecuencia ineludible del avance tecnológico. Existen también allí polémicas -a las que se deberá hacer referencia más adelante- acerca de las fuentes de las dificultades, ya que muchos enfatizan que en buena medida ellas obedecen a las políticas macroeconómicas y productivas, y a ciertos rasgos de la institucionalidad del mercado de trabajo que eleva el costo laboral.

No resulta obvio, sin embargo, cuán relevante es para el caso argentino esa discusión acerca de los efectos de la tecnología. Por lo dicho anteriormente, la subocupación en nuestro país está indudablemente relacionada con el estancamiento de los ochenta, y con un agravamiento durante el actual decenio, fenómeno este último que obedecería a diferentes razones según las distintas ópticas que ya fueron comentadas. La tecnología, como factor independiente, no parecería ser muy relevante. En cuanto a su importancia para evaluar el comportamiento esperable del empleo, la experiencia de varios países en desarrollo muestran que han podido crecer de manera rápida y sostenida incorporando tecnología sin que se afecte negativamente (muchas veces, mejorando) el empleo. A esta altura, sin embargo, se plantea nuevamente la discusión a la que se hizo mención más arriba, acerca de si este comportamiento positivo obedece a la mera operación de los mecanismos de mercado o es necesario poner en práctica políticas productivas activas.

**CUADRO N° 2**  
**EVOLUCION RECIENTE DEL COSTO SALARIAL EN ARGENTINA**  
*(índice base 1991=100)*

SECTORES	1991	1° SEMESTRE 1995
Industria manufacturera		
Salario real 1	100,0	106,7
Salario en términos de precios industriales	100,0	139,0
Costo laboral por trabajador 2	100,0	129,2
Costo laboral unitario	100,0	108,5
Costo laboral por trabajador en los servicios	100,0	85,2

Fuente: Szretter, H. "Costo salarial en la industria manufacturera", Buenos Aires: MIMEO, 1996 y estimaciones propias.

**CUADRO N° 3**  
**TASA DE DESEMPLEO POR NIVEL EDUCACIONAL FORMAL**  
**EN EL GRAN BUENOS AIRES**  
*- en % -*

NIVEL EDUCACIONAL	JUNIO 1991	MAYO 1995
Primario incompleto	8,1	20,9
Primario completo y secundario incompleto	7,7	21,8
Secundario completo y terciario incompleto	6,8	18,6
Terciario completo	2,5	6,4

Fuente: En base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Para concluir, cabe señalar que no se encuentran evidencias firmes sobre la relevancia de la inadecuación de la formación de los recursos humanos en la explicación de la desocupación. La estructura de la desocupación señala que el desempleo subió para los asalariados de todos los niveles de educación formal, tal como se aprecia en el Cuadro N° 3. Esta no es un evidencia suficientemente adecuada para evaluar el argumento ya que un alto desempleo para aquellos con educación formal adecuada puede coexistir con una baja capacitación para puestos específicos. De cualquier manera, las dificultades para cubrir vacantes no han sido un factor mencionado frecuentemente por los empresarios. Un mecanismo por el cual la inadecuación del sistema de formación (formal y no formal) podría estar afectando indirectamente el empleo sería a través de la elevación del costo de entrenamiento que normalmente debe realizarse en la firma.

## 2. LAS POLITICAS DESTINADAS A GENERAR EMPLEO

Esta sección consta de dos apartados. En el primero se establece el puente entre las visiones sobre los problemas ocupacionales argentinos y las estrategias -entendidas como la orientación que determina el sistema o conjunto articulado de medidas- que apuntan a su superación. El segundo, por su parte, se detiene en un análisis en particular de las medidas más importantes.

### 1. LAS ESTRATEGIAS QUE SE DERIVAN DE LAS DISTINTAS VISIONES

La primera de las visiones reseñadas en la Sección 1 enfatiza la escasa autonomía del mercado de trabajo respecto de lo que acontece con el aparato productivo, lo cual, en términos de propuestas de política,

implica que el margen que tienen las acciones específicamente relacionadas con aquel para torcer la suerte del empleo resulta escaso. Por lo tanto, mejorar la cuestión ocupacional lleva a la necesidad de modificar elementos importantes de la estrategia de crecimiento. Estos cambios que deberían introducirse al rumbo económico global no necesariamente implican cuestionar algunos elementos claves de la estrategia seguida. En particular, muchas propuestas no objetan la apertura que experimentó la economía. Se enfatiza, en general, que resultaría necesario el diseño de una activa política productiva donde el empleo aparezca jerarquizado aun como un objetivo de mediano plazo y no sólo de largo plazo.

Se argumenta que, precisamente al modificarse tan drásticamente las reglas de juego -como acontece con la apertura de la economía- el estado debe asistir de alguna manera a las empresas en el proceso de reconversión. Ante tales circunstancias, especialmente cuando las alteraciones se producen de manera rápida e intensa, como aconteció en Argentina, muchas unidades, con una potencial capacidad de transformarse, no puedan lograr atravesar exitosamente esta etapa de readecuación de su funcionamiento. Tal probabilidad se acentúa cuando se verifican, simultáneamente con la reducción de las barreras arancelarias, ciertos hechos como los que se dieron durante la experiencia iniciada en 1991. En primer lugar, el proceso de rápida revaluación del peso, que disminuyó aún más la competitividad de la producción doméstica. Por otro lado, la imperfección del mercado financiero, que significó para muchas empresas serias dificultades, ya que sólo accedían al crédito a tasas elevadas, factor adicional para descolocarlas en términos de capacidad de inversión y costos de producción.

Por lo recién manifestado, el conjunto de medidas que suelen proponerse para cambiar o rectificar el rumbo de la evolución económica, no sólo se refiere a políticas del ámbito comercial o tecnológico, sino también financieras y, eventualmente, fiscales y cambiarias. Sobre este último punto es donde quizás exista menos consenso entre los críticos de la convertibilidad, ya que muchos de ellos no consideran conveniente modificar la regla cambiaria. Más allá de que la mayoría cuestiona los efectos negativos de la revaluación, se plantea que los efectos de la alteración de la paridad establecida por medio de la ley serán perjudiciales.

En cuanto al contenido de las políticas activas productivas, la idea básica de muchas propuestas es

que el estado asuma un papel de facilitador de la transición. Ello podría implicar, por ejemplo, el logro de acuerdos entre el estado y el sector privado sobre la base de reciprocidad<sup>6</sup>. Esto implica establecer suertes de "contratos" donde se determinen calendarios estrictos en lo relacionado a los aranceles o subsidios, acceso a -entre otros- créditos, tecnología o capacitación, a cambio de metas en lo referente a producción, inversión, exportaciones y empleo. La experiencia de algunos de los países del sudeste asiático es tomada en consideración al argumentar sobre esquemas de este tipo. Habría también necesidad de un papel activo del estado en el apoyo y direccionamiento de la investigación tecnológica y en el mejoramiento de la calidad de la educación.

En la base del diseño de la estrategia vigente de crecimiento en Argentina se encuentra la posición opuesta a la que se acaba de reseñar. Según ella, no sería necesario -más aún, sería perjudicial- que el estado asuma papel alguno en la promoción de actividades productivas. Sus defensores postulan la conocida idea de que la activa intervención estatal generará, nuevamente, una estructura productiva altamente ineficiente, que sólo podrá mantenerse -en el marco de una economía abierta- en tanto continúen indefinidamente los subsidios. Esto se traducirá en fuertes déficits fiscales y/o en una presión impositiva que resulta incompatible con la necesidad de promover inversiones. En uno u otro caso, el esquema colapsará en algún momento. A esto, debe agregarse los problemas ya conocidos de manipulación de esos subsidios por parte de ciertos grupos que dan lugar a la generación de rentas, que agravan aún más las dificultades recién mencionadas.

Dado que el documento tiene como objetivo discutir las políticas laborales, no es posible un análisis detallado de esta controversia ni de las implicancias de las diversas medidas, así como de la experiencia histórica. Cabe, sin embargo, señalar que, por un lado, hacer política industrial en el país no significa necesariamente repetir lo acontecido en el pasado y que, por el otro, existen experiencias de economías que han desarrollado políticas productivas activas que han logrado avances evidentes en lo que hace no sólo a la producción sino a la sostenibilidad en el tiempo de ese desarrollo, a la modernización de su economía y al aumento del empleo. Sobre la enseñanza que

<sup>6</sup> Como aconteció en otros casos, ver Chudnovsky, D. y otros: "Los límites de la apertura", Buenos Aires: CENIT/ Alianza Editora, 1996 p. 28.

puede sacarse de algunas de estas experiencias también existen, sin embargo, controversias, así como de la de aquellos países que habrían recorrido un camino más parecido al argentino en cuanto a la rápida apertura y escasa acción estatal. Sucede que aspectos tales como el manejo macroeconómico tuvieron un efecto importante en la explicación de los resultados alcanzados. El caso chileno es un ejemplo de las dificultades de evaluación; si bien resulta actualmente exitoso desde varias perspectivas -en particular, desde la del empleo- el hecho que tuvo que atravesar un duro y largo ajuste, así como la existencia de acciones asumidas por el estado, en diversos campos no permiten arribar a una conclusión clara.

Pero más allá de las diferencias entre ambas estrategias, parecería que la necesidad de dar respuesta al agotamiento del modelo sustitutivo resulta una premisa aceptada también por quienes proponen un papel más activo del estado. Si bien puede haber discusiones sobre el grado necesario de apertura, el tema central de controversia parece referirse -como ya se señaló- a la capacidad del mercado para derramar los efectos de la apertura. Por lo tanto, desde ambas ópticas, es de esperar un proceso de reconversión de la estructura productiva que, en mayor o menor medida, tendrá efectos negativos sobre el empleo. La participación del estado en esta reconversión posibilitaría que este impacto sea cuantitativamente menor, pero probablemente no lo haría desaparecer. Por lo tanto, aun desde esta perspectiva, acciones de corto plazo para mejorar la demanda agregada de trabajo resultarán necesarias a lo largo de un período de transición cuya duración no resulta fácil de prever.

La necesidad de la intervención estatal para dirigir el proceso de reconversión resultaría, desde una de esas visiones, necesaria para favorecer una estructura productiva que resulte capaz de generar empleo suficiente y, desde una perspectiva más amplia que no abordaremos aquí, una distribución del ingreso equitativa. Tal estrategia también minimizará la destrucción de puestos de trabajo durante la reconversión. Ambos factores no son independientes; en efecto, parece importante enfatizar que las características de la estructura económica que se va conformando durante la transición no son independientes de lo acontecido a lo largo de ella. Ejemplificando con el caso argentino, el esquema experimentado de rápida apertura habría llevado a que, entre los productores de transables, hayan quedado en pie aquellos con ventajas estáticas, poco intensivas en trabajo. Tam-

bién llevaría a que se conforme un entramado de relaciones interindustriales menos intenso que el que podría lograrse con una transición menor, rápida y más apoyada<sup>7</sup>.

Antes de finalizar con estos breves comentarios sobre las estrategias y las diferentes medidas de política que proponen quienes visualizan los problemas de empleo como derivados de la estrategia de crecimiento, cabe interrogarse acerca de la relevancia que algunas de las aristas de la discusión recién esbozada tienen para el caso argentino, donde ya se ha avanzado en el proceso de reconversión. Este último hecho modifica necesariamente algunos de los ejes de discusión -la que supone, implícitamente, el escenario de una economía cerrada con problemas de crecimiento- y limita los alcances de ciertas propuestas de quienes tienen una visión contraria al esquema en marcha. Tales limitaciones no sólo obedecerían a restricciones "técnicas" que impone el hecho de que ciertos cambios serán muy difíciles de revertir, sino también a que se ha alterado el poder de negociación relativo de los diversos actores sociales. Precisamente, la dificultad en lograr que el estado de países como Argentina alcance cierta autonomía de las presiones de algunos de esos grupos es uno de los argumentos que suele usarse para limitar su intervención en la economía.

Como ya se señaló, quienes sostienen la inconveniencia de la intervención activa del estado, y argumentan favorablemente sobre el diseño básico de política de la convertibilidad, ubican la causa principal del alto subempleo en las rigideces del marco normativo del mercado de trabajo. La estrategia para su solución pasa por una sustancial modificación legislativa que reduzca el costo laboral, disminuya el riesgo de la contratación laboral y morigere el poder de negociación de los sindicatos.

Cabe aquí señalar que las propuestas se refieren en general a los siguientes aspectos:

---

<sup>7</sup> Comentando la situación de varios países de América Latina, J. Katz dice "...lejos de tener un efecto neutral sobre la trama industrial y sobre el aparato productivo, los esfuerzos de estabilización macroeconómica y reforma estructural han incidido negativamente sobre el valor agregado y sobre la capacidad tecnológica local, reduciendo el grado de complejidad de la trama productiva doméstica". En "Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico", en J. Katz (ed) "Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial", Buenos Aires: CEPAL/ IDRC- Alianza, 1996, p. 107.

- Las contribuciones patronales a la seguridad social y otros costos laborales directos.
- Las regulaciones sobre el despido.
- Las restricciones al uso del tiempo (duración de la jornada, descanso semanal, vacaciones, feriados) y a la organización del proceso de trabajo al interior de la firma.
- La negociación colectiva.

En la mayoría de los casos, las propuestas implican estrictamente modificación de la legislación, mientras que en otros, a normas que son acordadas durante la negociación paritaria.

En una economía abierta, como en Argentina, el crecimiento debe ser liderado por las exportaciones. Para posibilitar, entonces, un comportamiento expansivo de las ventas al exterior debe incrementarse la competitividad de la producción doméstica; la disminución de los aportes a la seguridad social y los pagos ante ciertas contingencias como el despido o los accidentes resultan un obvio mecanismo para lograr ese objetivo. Esta parece una meta importante en el caso argentino donde, como se vio, los aportes a la seguridad social son relativamente elevados desde una perspectiva internacional. Los efectos esperados de estas y otras medidas se comentarán en el próximo apartado donde se discutirá también la evidencia disponible acerca de los impactos que efectivamente podrían tener tales modificaciones. Cabe aquí sólo señalar que, más allá de las influencias directas sobre el empleo, la disminución de estas contribuciones tiene efectos en otra dimensión, que es también preocupación de las autoridades: el frente fiscal. Se ha advertido en nuestro país que la disminución de las contribuciones patronales constituyeron una de las fuentes de las dificultades que comenzaron a registrarse en este plano desde 1995.

Las normas acerca del uso del tiempo y las restricciones que se le imponen al empleador en cuanto a la organización del proceso de trabajo constituyen otras fuentes de costos que, según la perspectiva bajo análisis, podrían eliminarse en búsqueda de un mayor nivel de empleo. Tanto estos, como los comentados en el párrafo anterior, no sólo elevan el costo total de la producción doméstica, reduciendo la competitividad internacional, sino que también incrementan el precio del trabajo en relación al del capital.

Se argumenta, asimismo, que algunas normas -como los costos asociados a eventos tales como los despidos y los accidentes- suelen elevar el riesgo de la nueva inversión. De allí, la necesidad de reducir los

costos ligados a los mismos y/o hacerlos más previsibles.

Finalmente, la reducción del poder de negociación sindical facilitará el crecimiento del empleo ya que permitirá una respuesta más elástica de las remuneraciones a la situación del mercado de trabajo.

Para aquellos que consideran que Argentina está sufriendo los "esperables" problemas momentáneos de empleo derivados de la transición desde el modelo sustitutivo, con fuerte protección e ingerencia estatal, hacia uno donde es el mercado quien define casi por completo la asignación de recursos, deberían implementarse políticas activas de empleo tendientes a morigerar esta pérdida pasajera de puestos de trabajo. Esta visión, es relativamente pesimista sobre lo que puede hacerse en el corto plazo, aunque optimista sobre las posibilidades de largo plazo, tal como se señaló en el apartado anterior<sup>8</sup>. Por lo tanto, otro de los elementos centrales de su estrategia -además del aspecto recién comentado- es la puesta en marcha de programas "pasivos" tales como subsidios por desocupación y, en términos más generales, de una política social destinada a transferir recursos a aquellos a ser particularmente afectados por la transición, como los trabajadores menos calificados o de mayor edad<sup>9</sup>.

En general, quienes visualizan a los problemas de empleo como transitorios y derivados de la necesaria reconversión del aparato productivo, comparten muchos de los argumentos acerca de los elevados costos e inflexibilidades del marco regulatorio. Esta situación impide que la transición sea rápida y condena a la sociedad a un exageradamente largo y costoso proceso de ajuste. Deben, por tanto, reducirse las restricciones que dificultan la reasignación del empleo y hacen menos dinámico el comportamiento de las inversiones, que generarán los puestos de trabajo en aquellas actividades que resultan las más eficientes, dada la nueva configuración de incentivos que se

<sup>8</sup> Precisamente, en un documento reciente del Banco Mundial se señala lo siguiente: "Puesto que [las transformaciones estructurales] crean nuevas oportunidades y plantean nuevos riesgos, necesariamente habrá ganadores y perdedores. Pero con la reasignación de la mano de obra a usos más productivos, el cambio estructural a la larga incrementa la producción y los beneficios para esa fuerza laboral" Banco Mundial. "Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía Integrada", Washington: Banco Mundial, 1995; p. 120.

<sup>9</sup> "Para aliviar la pobreza, lo mejor es utilizar mecanismos sencillos de focalización que permitan ayudar a los más desfavorecidos", Banco Mundial, op. cit. p. 132.



derivan de una economía más abierta y desregulada.

Finalmente, la falta de recursos humanos aparece como otra estrategia central para mejorar el empleo. Se señaló que la inadecuación cualitativa del factor trabajo -que se deriva de los grandes cambios productivos pero también del atraso tecnológico, el estancamiento de períodos anteriores y las deficiencias del sistema educativo y de capacitación- suele adicionarse a las dificultades propias del ajuste y las restricciones que imponen las normas laborales. Un mejoramiento de la educación básica y un amplio programa de capacitación laboral resultan las medidas centrales de esta estrategia.

## 2. SOBRE LOS EFECTOS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS

El objetivo de este apartado es el de analizar, con algún grado de detenimiento, los efectos esperados de ciertas acciones que son usualmente propuestas para reducir la subocupación. La sección abordará, fundamentalmente, medidas relacionadas con el mercado de trabajo. Aquellas relacionadas con las estrategias de crecimiento, mencionadas en el apartado anterior, están fuera del alcance del documento.

Esas acciones consisten en la puesta en marcha de políticas activas de empleo y/o en la modificación del marco regulatorio en la dirección sugerida en la sección anterior. Se presentarán los argumentos conceptuales así como alguna evidencia empírica de tales impactos. Por la naturaleza misma de tales acciones, su evaluación constituye un ejercicio dificultoso. El empleo -la variable objetivo de tales esfuerzos- resulta del efecto de múltiples fuerzas y tratar de aislar, de entre ellas, las originadas en las medidas específicas, enfrenta problemas metodológicos que si bien no son extraños a otras evaluaciones de políticas económicas y sociales, se presentan, en este caso, como particularmente dificultosos. Como muchas de las propuestas que se han realizado implican cambios en los marcos regulatorios -de por sí, poco frecuentes- tampoco se cuenta con un número significativo de observaciones. En general, la evidencia que se considera en este tipo de discusiones es la proveniente de la experiencia internacional, sea la que se obtiene de analizar lo sucedido al interior de varios de ellos, sea la que se deduce de comparar lo acontecido con el empleo, los salarios, etc., en países con diferentes marcos normativos y/o políticas de empleo.

Este apartado consta de dos acápite, en el prime-

ro se abordará la cuestión de las reformas en las regulaciones laborales, mientras que en el segundo, se analizarán algunas políticas de empleo. Esta separación es meramente expositiva ya que en algunos casos la línea divisoria entre una medida de uno y otro tipo no puede ser trazada claramente.

### 1. Los cambios en las regulaciones del mercado de trabajo

#### *i. Contribuciones a la seguridad social y otros costos directos*

Se señaló, anteriormente, que muchas de las regulaciones del mercado laboral son vistas como las causantes del desempleo ya que elevan el precio del trabajo, lo cual desalienta la contratación de mano de obra. La evidencia sobre este signo en la relación entre costo salarial y ocupación está bien probada en la literatura<sup>10</sup>. Existen, sin embargo, diferencias en lo que hace a la intensidad de la misma entre países y al interior de ellos, según el método utilizado en el análisis econométrico. De acuerdo a la recopilación de Hammermesh, los valores más frecuentes de las estimaciones de las elasticidades empleo-costo salarial para países industrializados oscilan entre 0,1 y 0,5, aun cuando no son raras aquellas que superan el valor de uno<sup>11</sup>. Más aún, la respuesta de la demanda no resulta instantánea y es usual que transcurran varios meses, incluso algunos años en varios casos, para que el efecto opere plenamente. El mismo autor (op. cit. p. 253) incluye estimaciones que, en promedio, alcanzan un valor de dos años y medio, aun cuando la dispersión es importante. El ajuste no instantáneo es la respuesta óptima de la firma que enfrenta costos de entrada y salida cuando se esperan fluctuaciones en, o se tiene incertidumbre respecto del comportamiento futuro de, la demanda de los productos de la firma y/o la tecnología y/o los precios de los factores. Algunos de esos costos de entrada y salida se derivan de las regulaciones (indemnizaciones por despido, por ejemplo) pero no todos: por ejemplo, existen gastos de reclutamiento y, fundamentalmente, de entrenamiento.

En el caso argentino, un estudio reciente ubicó la elasticidad del empleo respecto del costo laboral en el

<sup>10</sup> Hammermesh, D.: "Labor demand", Princeton: Princeton University Press, 1993.

<sup>11</sup> Hammermesh, op. cit. tablas 3.2 y 3.3

entorno de 0,5<sup>12</sup>, lo que le permite abogar por una reducción del costo salarial. Debe tenerse en cuenta que ese valor varía entre distintas especificaciones de la regresión utilizada. Análisis acotados a la industria, indican que los resultados son también sensibles a la elección de las variables instrumentales y al período considerado.

En principio, cabe esperar que una disminución del costo salarial, que se produce como consecuencia de una reducción de las cargas al trabajo que soporta el empresario reciba, en circunstancias de amplio desempleo, la respuesta de un incremento de la demanda de trabajo, ya que no se traduciría en un mayor salario. Una merma en el ingreso del trabajador, por el contrario, no siempre será una política que todos los empresarios buscarán, dado el impacto sobre los incentivos que tiene el salario. Resultan conocidos los argumentos teóricos que señalan que el empresario no siempre promoverá la caída salarial, aun cuando exista desempleo, lo cual podría explicar ciertas inflexibilidades de las remuneraciones reales no necesariamente basadas en el accionar de los sindicatos.

Por tanto, la evidencia internacional y alguna parcial para Argentina, parecería llevar a la conclusión de que una reducción de los costos laborales, básicamente los aportes a la seguridad social, podría tener un impacto positivo -aun cuando difícil de precisar cuantitativamente- sobre el empleo sin que, en principio, afecten los ingresos de los trabajadores. Los mecanismos que estarían por detrás de este efecto serían, por un lado, la sustitución de capital por trabajo; por el otro, la reducción de costos totales. En el caso de una economía abierta, este último fenómeno mejoraría la competitividad y, por tanto, la producción y el empleo derivado. La disminución del costo laboral es vista por muchos como un componente central de la estrategia de crecimiento. También se incrementaría el empleo vía una reducción de precios domésticos y el aumento del consumo y la inversión.

Sin embargo, para arribar a un panorama más claro, habría que efectuar mayores precisiones sobre las fuentes de reducción de los costos laborales no salariales. En el Cuadro N° 4 se muestran los diferentes elementos de este costo, las cifras reflejan las tasas legales para el caso de las contribuciones patronales a la seguridad social y estimaciones para otros compo-

entes. Como se desprende del mismo, las primeras resultan las más significativas y precisamente una de las medidas más importantes tomadas en relación al costo laboral fue la reducción de los aportes desde 1994. De acuerdo a esta medida, se reducen las contribuciones a la seguridad social entre el 30% y el 80% dependiendo de la localización del establecimiento<sup>13</sup>. La proporción va aumentando a medida que se incrementa la distancia respecto de la Capital Federal y cuando la zona (el partido o departamento) tiene una elevada incidencia de pobreza estructural. Diversos autores han estimado que la reducción promedio sería de aproximadamente el 40%<sup>14 15</sup>.

Lo dicho anteriormente respecto de que esta disminución no afecta los ingresos de los trabajadores debe evaluarse considerando las erogaciones públicas que financian las contribuciones, así como la estrategia seguida por el gobierno ante esa caída en los ingresos. Actualmente, los aportes a la previsión social están destinados a pagar los haberes de los jubilados y pensionados que hicieron sus aportes al sistema de reparto; en el futuro, financiarán probablemente también a los que permanezcan en el sistema público y, además, permitirán que el ingreso de los jubilados del sistema privado no se ubique por debajo de un nivel mínimo. Frente a la disminución de los aportes, el estado puede: bajar los haberes, disminuir otros gastos, sustituir la menor recaudación por otros impuestos, incrementar el déficit o combinar todas o algunas de estas alternativas. No resulta claro qué sucedió en Argentina luego de aquella disminución, aunque parece que inicialmente aumentó el déficit. Por lo tanto, una evaluación completa que contemple la cuestión de la equidad debería considerar el mayor empleo que se derivaría de la caída del costo laboral,

<sup>13</sup> Inicialmente, el beneficio se otorgaba a la industria, la producción primaria, la construcción, el turismo y las actividades de investigación y desarrollo. En 1995 se redujeron los porcentajes pero pasaron a beneficiarse todas las ramas de actividad. Desde enero de 1996 se volvieron a las proporciones de reducciones originales (30% al 80%) y se mantuvo la extensión del descuento a todas las actividades.

<sup>14</sup> Szretter op. cit. p. 19, N° 11.

<sup>15</sup> En los 19 partidos que conforman tradicionalmente el Gran Buenos Aires, la reducción es del 30%. Ascende a 35% para La Plata, Berisso, Ensenada, Pilar, General Rodríguez, Escobar, Marcos Paz, San Vicente, Cañuelas. Para el resto de la Provincia, la disminución es del 40% con la excepción de Patagones y Villarino donde la reducción se eleva al 45%.

<sup>12</sup> World Bank: "Estimating the benefits of labor reform in Argentina", Washington: Mimeo, 1996; Annex 1, p. 24. Se considera el período 1975-95.

**CUADRO N° 4**  
**COSTOS LABORALES NO SALARIALES EN ARGENTINA**  
 - en % -

	<b>TASAS SIN DESCUENTO</b>	<b>TASAS PROMEDIOS EFECTIVAS ESTIMADAS A 1996</b>
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	33,0	21,2
Previsión	16,0	9,6
Obras Sociales	6,0	5,0
PAMI	2,0	1,2
Subsidios Familiares	7,5	4,5
Fondo Nacional de Empleo	1,5	0,9
<i>Otros Costos</i>	30,2	
Aguinaldo	11,1	
Costos del despido	4,1	
Compensación por accidentes y enfermedades	2,1	
Vacaciones	7,7	
Feriatos	4,5	

Fuente: Contribuciones a la seguridad social: estimado considerando una reducción promedio del 40%. Otros costos: Ministerio de Trabajo.

el efecto sobre la recaudación -que no necesariamente pagará en la proporción que lo han hecho las tasas debido a que se expande el empleo- y el impacto de las medidas tomadas para compensar la menor recaudación (o de las consecuencias de no haber tomado medidas).

El efecto de la reducción del aporte para las obras sociales (otros de los que también se redujeron desde 1994, pero sólo en 17%<sup>16</sup>) sobre los "ingresos totales" de los trabajadores resulta más directo en cuanto significa una disminución de los beneficios que reciben en términos de prestaciones de salud y de otro tipo que se financian con esas contribuciones. Podría argumentarse que una mejora en la eficiencia de las obras sociales permitiría que ambos objetivos -reducción del costo no salarial y mantenimiento de las prestaciones- se puedan alcanzar simultáneamente. Dos consideraciones en relación a este punto parecen necesarias; en primer lugar, el desfasaje temporal en la obtención de ambos; en segundo lugar, cabe interrogarse sobre la equidad implícita en la idea de que el mejoramiento de la eficiencia no sea apropiado por los trabajadores. Podría argumentarse legítimamente

que esta última puede ser una decisión que contribuya a disminuir el costo laboral, y de esta manera, la subocupación durante la transición. Alternativamente, como se señaló anteriormente, se puede sustituir la eventual menor recaudación con otras fuentes de ingresos.

Otro ítem importante que compone el costo laboral es el correspondiente a los subsidios familiares. Este esquema fue establecido con el objetivo de incrementar los ingresos de los trabajadores con dependientes (sus montos son función de la composición y tamaño de sus hogares) sin que ello signifique un esfuerzo adicional para los empleadores que contratan a -o para que las empresas no discrimine en contra de- asalariados casados y con familias numerosas. Como es sabido, el pago de esos subsidios se financia con una contribución patronal sobre la nómina salarial (ver Cuadro N° 4) que es la misma para todos los empleadores. La reducción de este aporte podría afectar en mayor medida -en cuanto lleve a la necesidad de bajar los montos de esos subsidios- a los ingresos de los asalariados de hogares más numerosos, en especial a los de menores ingresos (debe tenerse en cuenta que estas transferencias son de suma fija y no dependen de la remuneración que se percibe). Como el fondo acumulado de los aportes de estos subsidios estaba generando superávit hasta 1994, la disminución original no iba a afectar la capacidad del sistema para continuar pagando los montos estableci-

<sup>16</sup> Hasta Septiembre de 1995 los aportes con este destino fueron reducidos en la misma proporción que los restantes. A partir de ese mes tuvieron un tratamiento diferente disminuyéndolos, respecto de los valores iniciales, en un monto: del 6% al 5%.

dos de los subsidios. Sin embargo, esa situación se fue revirtiendo durante 1995 hasta el punto de tener que reducirse las erogaciones por medio de cambios en la elegibilidad de los beneficios, los que pasaron a ser abonados sólo a los trabajadores con ingresos inferiores a \$1500. En tanto los subsidios representan una baja proporción de las remuneraciones totales de aquellos asalariados con sueldos elevados, una reestructuración del sistema en el sentido señalado -que no desproteja a aquellos de menores ingresos- puede constituirse en una alternativa razonable para reducir el costo laboral sin que se esperen inequidades importantes ni efectos sobre el consumo agregado.

Otro de los destinos de las contribuciones patronales a la seguridad social es el Fondo de Empleo, que financia fundamentalmente al seguro de desempleo<sup>17</sup>. El insuficiente crecimiento de la recaudación destinada al fondo (por el estancamiento, primero, y caída posterior, tanto del empleo como de las remuneraciones) *vis à vis* el aumento experimentado por la desocupación, fueron haciendo necesario disminuir el monto de los beneficios. La reducción de la tasa que debe aportarse -tal como aconteció desde 1994- contribuirá aún más a mantener bajas -y aun reducir- esas transferencias si no son compensadas con otros recursos.

En relación al tema de los subsidios o seguros a la desocupación existe, sin embargo, otra controversia que no está ligada al tema de los costos que su financiamiento genera para los empresarios, sino al impacto que tendría en el comportamiento de los desocupados. Se argumenta que tal institución eleva la tasa de desempleo, ya que sus beneficiarios tenderán a extender el período durante el cual realizan la búsqueda de un nuevo empleo. Ello ocurriría porque la disponibilidad de recursos les permitiría ser más selectivos. Incluso, para aquellos con escaso capital humano, el monto del subsidio puede estar cerca al salario de reserva, lo cual los desincentivaría directamente a emprender la búsqueda. Se ha señalado, sin embargo, la existencia de otros posibles efectos, en este caso positivos para la eficiencia económica, que tendría la transferencia de ingresos durante la desocupación. Más aún, la evidencia empírica sobre el impacto no permite arribar a un panorama claro, ya que abundan los trabajos que estiman que el impacto es del signo esperado sobre la duración pero que

resulta cuantitativamente reducido<sup>18</sup>.

Este beneficio ha estado vigente, en Argentina, sólo desde 1992 (fue instaurado por medio de la Ley de Empleo de 1991); no es de extrañar, entonces, la inexistencia de evaluaciones. El único comentario identificado sobre un probable efecto ha sido el señalado por Pessino y Giacchino, quienes sugieren que parte del aumento de la duración de la desocupación que se observa desde 1991 podría deberse a la puesta en marcha del subsidio. Uno de sus argumentos es que el incremento del desempleo superó al experimentado por el índice de vacantes construido sobre la base de los pedidos de cobertura de vacantes que aparecen en los diarios de la Capital Federal.<sup>19</sup>

Otro de los elementos que forma parte del costo laboral no salarial es el pago por tiempo no trabajado: vacaciones y feriados. No han habido, en general, cuestionamientos al tamaño de estos costos (esto es, sobre la duración de las vacaciones, por ejemplo), pero sí a la cuestión de cómo y cuando se pueden otorgar esos beneficios. Este tema se inscribe, entonces, en la discusión más amplia acerca del grado de flexibilidad que deben disponer los empresarios para administrar el uso del tiempo, sobre la que se efectuarán comentarios más adelante.

La legislación sobre enfermedades y accidentes de trabajo ha experimentado modificaciones significativas durante los últimos años. Hasta 1995 las empresas se autoaseguraban y abonaban las indemnizaciones directamente a los trabajadores que sufrían estos infortunios (o a sus familiares); algunas firmas aseguraban, a su vez, ciertos eventos en compañías generales de seguros. Hasta ese momento, un aspecto frecuentemente cuestionado por los empresarios no eran los montos indemnizatorios "tarifados" sino aquellos que se demandaban en los procesos judiciales que se abrían en muchos casos. Ello provocaba crecientes dificultades para asegurar algunas contingencias. Por tanto, se reclamaban normas que hicieran más predecibles los montos a abonar. Como resultado de esa presión de los empresarios, se sancionó en 1995 la ley de Riesgos de Trabajo. Esta legisla-

<sup>17</sup> También a algunas políticas activas de empleo (véase más adelante).

<sup>18</sup> Vese, por ejemplo, Atkinson y Micklewright J.: "Unemployment compensation and labor market transition: a critical review" en *Journal of Economic Literature*, Vo. XXIX, N° 4, 1991. pp. 1679-1727.

<sup>19</sup> Pessino, C. y Giacchino L.: "Rising unemployment in Argentina: 1974-1993". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXIX Reunión Anual, Tomo 4. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1993; pp. 1141-2.

ción obliga a todas las firmas -salvo excepciones- a contratar un seguro de riesgo de trabajo en empresas especialmente dedicadas a este rubro. Se establecieron nuevos montos indemnizatorios y se dificultó el inicio de causas civiles. El costo (las primas que cobran las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo) no parece haber sido menor que el implícito en el auto-seguro pero todavía el mercado no se ha estabilizado.

## ii. Regulaciones sobre el despido

Los costos asociados al despido constituyen otros de los elementos del costo laboral y un área sobre la que, como se verá, han habido muchas iniciativas. En este caso, se plantea que la indemnización por despido y el preaviso -los costos más relevantes en el contexto argentino<sup>20</sup>- desalienta la contratación de nuevos trabajadores: ante la existencia de tales erogaciones a abonar en la eventualidad del despido, los empleadores reducirán al mínimo el reclutamiento prefiriendo mecanismos como horas extras y/o uso de más maquinarias.

Podría pensarse que el costo derivado de la indemnización y el preaviso constituyen un costo fijo más (y operarían de la forma que los hace las contribuciones, los pagos por seguros contra accidentes, etc.) si para hacer frente a esta eventualidad los empleadores fuesen conformando un fondo (técnicamente "previsión"). El monto que el empresario separa con destino a este fondo dependerá de las probabilidades de despedir trabajadores y de la tasa de interés. Sin embargo, este fondo es de difícil cálculo, en especial, las probabilidades de despido cambian frecuentemente. Esto explica, en parte, por qué no existen terceros aseguradores para ese evento como lo existe para accidentes<sup>21</sup>, por ejemplo. Por lo tanto, los empresarios no lo realizan en la práctica o previsionan sólo una parte. Por consiguiente, el despido genera efectivamente un costo que sólo se incurre al producirse el evento.

Por lo tanto, y como ya se señaló, la influencia de las indemnizaciones y del preaviso puede llevar a reducir la cantidad de trabajadores a reclutar en caso

<sup>20</sup> Por ejemplo, en otros países existe, adicional o alternativamente, la necesidad de que los empresarios obtengan autorización administrativa y/o deban llegar a acuerdos con el sindicato.

<sup>21</sup> En realidad, una razón más importante es que la información para calcular el riesgo de despido la dispone cada firma, lo que genera problemas de información y, por consiguiente, puede dar lugar a un problema de riesgo moral.

de que haya expectativas de caídas futuras de la demanda del producto de la firma y/o elevación de los salarios. Los empresarios disminuirán al mínimo el reclutamiento en las expansiones y buscarán cubrir los requerimientos adicionales de trabajo recurriendo a, por ejemplo, un aumento de las horas extras.

Sin embargo, la importancia que efectivamente tiene la legislación sobre el despido no resulta clara, como lo señala Marshall "el debate internacional lleva ya más de una década: a los que enfatizan que la protección laboral impide que se realicen contrataciones en las fases expansivas por las limitaciones a despedir durante las fases recesivas, se oponen quienes sostienen que la protección contribuye a estabilizar la demanda de fuerza de trabajo en el mediano y largo plazo"<sup>22</sup>. Sucede que de la misma forma que los costos del despido disminuyen la contratación, también desalientan los despidos.

La evidencia empírica presenta controversias acerca del impacto de las regulaciones sobre el despido y sobre la forma que las firmas ajustan ante cambios en la producción. Algunos trabajos señalan que la tasa de empleo (la relación entre la ocupación total y la población total) es menor en países con altos niveles de seguridad en el empleo<sup>23</sup>. Otros muestran una relación negativa entre el grado de protección y la tasa de despido; esto es, las firmas recurren más frecuentemente al despido como mecanismo de ajuste en países donde es más fácil y barato despedir lo cual implicaría que también contratan más frecuentemente durante las expansiones<sup>24</sup>. Otras evidencias, sin embargo, apuntan en otra dirección. Por ejemplo, Buechtemann<sup>25</sup> muestra que no existen diferencias significativas en la tasa de despido entre los Estados Unidos (con un mercado de trabajo flexible) y países europeos como Alemania o Francia (con un mercado más regulado). También señala que tampoco "existe mucha evidencia comparable que sos-

<sup>22</sup> Marshall, A.: "La nueva política laboral: incentivos que no generan empleo pero agravan la inestabilidad", en Coyuntura y desarrollo, N° 217, 1996; p. 27.

<sup>23</sup> OECD: "The OECD Jobs Study", París: OECD, 1994: Parte II, p. 76.

<sup>24</sup> Mosley, H.: "Employment protection in labor force: adjustment in EC countries", en G. Schmid (ed.), Labor market institutions in Europe, Londres: M. E.: Shape, 1994.

<sup>25</sup> Buechtemann, C.: "Introduction: Employment security and labor markets", en C. Buechtemann (ed.), Employment security and labor market behavior, Ithaca: ILR Press, pp. 3-66.

tenga la visión de que la legislación sobre la protección al empleo tenga un fuerte impacto restrictivo sobre el comportamiento de contratación de las firmas” (op. cit. p. 37).

Estados Unidos y Nueva Zelanda son usualmente mencionados como casos donde regímenes menos restrictivos permitieron menores tasas de desempleo; sin embargo, es posible identificar otros países -por ejemplo, el Reino Unido- donde una normativa muy flexible no ha estado acompañada en todo momento de una creación adecuada de puestos de trabajo. También se mostró que los empleadores de algunos países europeos, donde se introdujeron cambios en la legislación sobre despido en los ochenta, no cambiaron sus mecanismos de ajuste como consecuencia de ello<sup>26</sup>. En este último trabajo también se informa que, en los países europeos, -con legislación más restrictiva- tienen mecanismos de ajuste durante el ciclo que si bien difieren en algunos casos de los de Estados Unidos, no dejan de ser eficientes. El caso de España es también interesante, ya que hacia fines de los ochenta se autorizó la vigencia de contratos de trabajo por tiempo determinado que implicaban un costo a la terminación más barato que en los contratos típicos. Durante la expansión de mediados de los ochenta hubo un gran incremento de la ocupación y casi la totalidad de ese aumento correspondió a estos contratos, lo cual permitió argumentar acerca del impacto positivo que habría tenido la introducción de esas modalidades en 1984. Sin embargo, al entrar la economía española en la fase recesiva, también hubo una fuerte caída del empleo. En definitiva, la elasticidad empleo-producto fue mayor durante ambas fases del ciclo y el efecto neto fue prácticamente nulo. Como señalan unos autores que estudiaron el tema “la experiencia española muestra que recurrir a la flexibilización a través de la promoción de contratos por tiempo determinado puede tener implicaciones sustanciales sobre la variabilidad del empleo pero no necesariamente para su nivel promedio a lo largo del ciclo”<sup>27</sup>.

Más aún, el costo del despido, al estabilizar el

empleo, reduce la propensión a la rotación de la fuerza de trabajo. Como la rotación es un factor que muchos consideran negativamente asociado a la productividad del trabajo, la flexibilización de la legislación contra el despido desestimularía el avance de la eficiencia. Existen, sin embargo, visiones antagónicas que afirman que la menor protección al empleo favorece la productividad ya que ejerce un papel disciplinador sobre el trabajador, incentivándolo a trabajar más y mejor.

El Gobierno Nacional ha estado, desde 1991, preocupado por las eventuales restricciones que impondrían las normas sobre despido a la contratación de trabajadores y ensayó un procedimiento para tratar de morigerarlas. En la Ley de Empleo se establecieron diversas modalidades de contratos a tiempo determinado, al vencimiento de los cuales no se pagaba indemnización o se abonaba una menor que la usual (similares a los establecidos en España y recién comentados). Como ya se señaló, algunas de estas modalidades también significaban un subsidio al empleo, ya que los empleadores pagan sólo parte de los aportes a la seguridad social.

Lo sucedido con el empleo desde 1991 podría sugerir que la flexibilización de las condiciones de despido no habría sido importante en el caso argentino. En efecto, durante su vigencia, el desempleo se elevó significativamente y, más específicamente, el número de contratos firmados fue muy reducido. Los empleadores han argumentado, sin embargo, que los procedimientos administrativos que se requerían para beneficiarse de los mismos eran restrictivos y complicados, lo cual desalentaba su uso. Originalmente, se requería que fuesen acordados en las convenciones colectivas; esto no era necesario salvo cuando se declaraba la emergencia ocupacional. Debe tenerse en cuenta, a propósito de este punto, que hacia 1995 casi todo el país estaba considerado en esta situación.

Como respuesta a estas dificultades que habrían afectado el uso de las modalidades promovidas de empleo -y al hecho que, efectivamente, tienen el efecto potencial de incrementar fuertemente la rotación- se propuso recientemente una modificación en las normas sobre despido para los contratos típicos, esto es, aquellos a tiempo indeterminado. Ella elimina el preaviso y establece que los empleadores deben abrir una cuenta en una Administradora de Fondos de Pensión para cada trabajador en la cual aportarán mensualmente una contribución (todavía no definida, pero que estaría en el orden del 4% o 5% del salario). El acumulado de esa cuenta (menos los gastos admi-

<sup>26</sup> Abraham, K. y Houseman, S.: “Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from France and Germany”, en R. Blank (ed.), *Social protection versus economic reality: Is there a trade-off?*, Chicago: Chicago University Press, 1994. pp. 59-93.

<sup>27</sup> Jimeno, J. y Toharia, L.: “Unemployment and labour market flexibility: Spain”, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, p. 111.

nistrativos) podrá ser retirado por el trabajador (en cuotas mensuales) ante cualquier tipo de desvinculación de la firma (despido o renuncia).

Si bien no se conocen detalles, parecería que desde el punto de vista del costo no existiría un ahorro importante. Como se señaló anteriormente, el costo promedio del sistema actual podría verse como el aporte mensual que las empresas realizan a un fondo correspondiente al conjunto de la fuerza de trabajo considerando una dada probabilidad de despido. De esa manera, por ejemplo, se calculó el valor incluido en el Cuadro N° 1. De acuerdo al nuevo sistema debe formarse efectivamente un fondo para cada uno de los asalariados de la firma. Como consecuencia, el trabajador recibirá, al ser despedido (y también cuando renuncia), un monto que es menor al que le correspondería con el actual sistema, pero el empresario aportará una cifra igual o sólo algo inferior al teórico monto de la previsión. La razón es que se elimina el carácter de contingente que tiene actualmente la contribución, donde (idealmente) se provisiona para pagar por un evento (ser despedido) que, para cada trabajador resulta tener una probabilidad (bastante) menor que uno. Ello significa que en el nuevo esquema, el costo pasa a ser fijo y, al no penalizar el despido, favorecerá la rotación.

Si bien este esquema parece generar una menor rotación que los contratos a tiempo determinado, la elevaría respecto al régimen actual de contratos típicos (a tiempo indeterminado).

Se ha señalado que las restricciones al despido no deberían imponerse a la firma aun teniendo en cuenta su eventual impacto positivo sobre la productividad. Se argumenta que esto debería negociarse al nivel de cada empresa<sup>28</sup>. Sin embargo, convendría igualmente tener en cuenta el hecho de que las firmas tienden a descontar los beneficios futuros y preferir mecanismos que favorezcan los más cercanos.

Por otro lado, sin embargo, parece razonable considerar que los costos esperados del despido se elevan en un contexto de reconversión ya que aumenta la incertidumbre y la probabilidad percibida por los empresarios de tener que reducir la producción y, por tanto, el plantel. Aun desde una perspectiva crítica a la flexibilización en términos generales, podría sugerirse que en coyunturas como las que está atravesando Argentina, debería procurarse una disminución de este costo. Sin embargo, en este sentido, el uso adecuado, y no espurio, de modalidades especiales como

las de tiempo determinado, destinadas a instalar capacidad productiva, o ampliarla, aparecen como procurando este beneficio sin alterar las reglas de juego en términos generales.

### *iii. Uso del tiempo y organización del proceso de trabajo*

Históricamente, las primeras conquistas de los trabajadores se relacionaron con las limitaciones de la jornada laboral y el establecimiento de días de descanso semanal; posteriormente se alcanzó el beneficio de la vacación anual. Desde el punto de vista de los costos, resulta inmediato que las vacaciones y feriados pueden ser vistos como elementos del costo laboral no salarial, al constituir tiempo pagado no trabajado. Por otra parte, los topes a las jornadas y los descansos semanales incrementan los costos cuando, por razones estacionales y/o tecnológicas, se requiere trabajar más horas y/o más días: en tales circunstancias, el empleador debe abonar un salario mayor por la hora trabajada por encima del número máximo de horas y/o días.

Con el fin de reducir estos costos, han habido recientemente diversas propuestas. En primer lugar, se ha sugerido dotar de mayor flexibilidad a la forma en que se pueden otorgar estos beneficios. Específicamente:

- Poder otorgar las vacaciones en cualquier momento del año -hasta hace poco tiempo, la legislación señalaba que ellas se deberían tomar entre octubre y marzo.
- Fraccionar las vacaciones.
- Mantener el número total de días de descanso semanal en el año o mes pero autorizar que el empresario pueda no otorgarlos durante algunas semanas.
- No alterar el número máximo de horas de trabajo anuales pero posibilitar que durante algunos días se superen los topes diarios que existían, compensando con jornadas de menor duración en otros momentos.

Recientemente, en Argentina, se ha modificado la legislación posibilitando que los convenios colectivos autoricen esos tipos de flexibilizaciones en el uso del tiempo. La idea es que, nuevamente, estas medidas fomentarán el empleo, ya que implican un costo global menor al reducir el pago de horas extras e, incluso, de personal adicional.

En segundo lugar, y con una orientación diferente, se ha propuesto -especialmente en los países indus-

<sup>28</sup> OECD, op. cit. p. 80.

trializados- incrementar la ocupación promoviendo una disminución de la jornada laboral. En tanto y en cuanto se mantenga el salario horario -esto es, no se disminuya proporcionalmente la remuneración por persona- esta alternativa implicará un crecimiento de los costos salariales y es, por tanto, resistida por los empresarios. Por el contrario, las propuestas que contemplan el mantenimiento del salario horario -y, consecuentemente, la reducción de la remuneración por persona- no son consideradas favorablemente por los trabajadores. De cualquier manera, existen algunas experiencias internacionales donde se ha acordado cierta disminución de horas y también de salarios -aun cuando no proporcional- con el objeto de evitar o minimizar el número de despidos. El acuerdo entre la firma automotriz Volkswagen y el gremio, en Alemania, constituye quizás, el caso más conocido.

Debe tenerse en cuenta que incluso cuando se mantenga el salario horario los empresarios resisten la disminución de horas como estrategia para incrementar el empleo debido a ciertos inconvenientes que puede generar un plantel mayor que el necesario. Se argumenta que no siempre es posible -o, más específicamente, no tiene el mismo costo- substituir horas por persona. Esto obedecería a razones de tipo organizativo y a otras relacionadas con la inversión en entrenamiento específico.

Además de las limitaciones que se derivan de las regulaciones sobre los aspectos recién comentados, los empresarios suelen objetar otras cuestiones que restringen su capacidad para organizar el proceso de trabajo. En Argentina, las normas en tal sentido se establecen en los convenios colectivos y son aquellas que dificultan la asignación de diferentes tareas a los trabajadores o su traslado entre establecimientos de la firma. En algunos países existen otros aspectos como la obligatoriedad de negociar cambios en la tecnología a introducir. La necesidad de relajar esas restricciones y dotar de mayor "flexibilidad interna"<sup>29</sup> tendría un efecto positivo sobre el empleo ya que también genera menores costos.

Restricciones como las que existían en la normativa argentina no significaban tradicionalmente una limitación muy seria dado que la organización del proceso de trabajo estaba basada en una clara división de tareas y en la especialización. Sin embargo, con el avance de tecnologías más flexibles y el mayor reconocimiento de las ventajas derivadas de la organiza-

ción en equipos, crecieron las demandas por incrementar la capacidad de los empresarios en asignar tareas diferentes a un mismo trabajador. Debe enfatizarse que ello no requiere, en Argentina, modificar la legislación.

En los últimos tiempos se han introducido cambios en las cláusulas de los convenios que apuntan en este sentido. El aspecto más frecuente es el establecimiento de un número reducido de categorías o puestos de trabajo, cada uno de las cuales abarca un rango relativamente amplio de tareas, con lo cual los empresarios pueden ahora modificar con cierta libertad el tipo de actividades que deben desarrollar los asalariados. Debe recordarse que el convenio típico de hace algunos años -situación que, posiblemente, continúe siendo la más frecuente en la actualidad- definía una gran cantidad de categorías, cada una de las cuales se refería a un conjunto muy acotado de tareas; el trabajador que se lo ubicaba en una de esas categorías no estaba obligado a hacer tareas que no estuviesen definidas en ella.

#### *iv. Negociación colectiva*

La negociación colectiva es vista por muchos como afectando el "adecuado" funcionamiento del mercado de trabajo, ya que a través de ella los sindicatos ejercen un poder oligopólico y se fijan salarios por encima del de equilibrio y, consecuentemente, la desocupación también supera al nivel de equilibrio. No todos comparten, sin embargo, la idea de que la asimetría entre la capacidad de negociación de empleadores y trabajadores, tenga el sentido mencionado. Precisamente, la legislación laboral protectora, incluida la relacionada con la negociación y la actuación de los sindicatos, tiene entre sus objetivos, el compensar una diferencia en el sentido contrario.

Desde una posición menos extrema que la señalada, algunas explicaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo sugieren que la negociación colectiva puede facilitar que los sindicatos presionen por salarios que no están totalmente acordes con la situación de oferta y demanda relativa que prevalece en el mercado en un momento determinado<sup>30</sup>. Esta "distorsión" que genera la negociación colectiva, se agudiza cuando ella se realiza al nivel de rama de actividad y no al de la empresa. En aquel caso, los *insiders* aparecen como más protegidos (en comparación con la situación en la cual negocian sindicato y firma) y,

<sup>29</sup> En contraposición a la "flexibilidad externa" que se refiere a la disminución de las restricciones al despido.

<sup>30</sup> Se está haciendo referencia, por ejemplo, a los conocidos modelos de "*insiders - outsiders*"



por tanto, las remuneraciones que se fijan son más altas, siendo también más elevado el desempleo resultante. Adicionalmente, al no tener en cuenta las diferencias existentes entre empleadores, en lo que hace a la productividad, el impacto es heterogéneo al interior de la rama. Existen varios trabajos que muestran que los países donde prima la negociación descentralizada, la tasa de desempleo tiende a ser menor que en los otros casos. Estrictamente, la negociación totalmente centralizada (entre un sindicato nacional y una central nacional de empleadores) sería igualmente eficiente.

Estos son los argumentos esgrimidos para proponer en Argentina que la negociación -mayoritariamente encarada a nivel de rama- se descentralice. Ello contribuiría, se postula, a lograr un nivel salarial compatible con la situación de oferta y demanda relativa. Se argumenta que tal modificación aparece actualmente como particularmente importante, dada la mencionada mayor inflexibilidad de salarios que genera el contexto de baja inflación.

Cabe indicar que la realidad de los últimos años no muestra necesariamente que los salarios reales aparezcan como particularmente elevados o no reaccionando al aumento de la desocupación. Desde 1994 vienen cayendo, y resultan bajos desde una perspectiva histórica de mediano plazo. Como se trató de argumentar más arriba, lo que ha crecido aceleradamente es el costo salarial para el sector de transables como consecuencia de la revaluación experimentada por la moneda doméstica.

## 2. Políticas activas de empleo

Para alcanzar el objetivo de incrementar el empleo, además de modificar las normas que reglan el funcionamiento del mercado de trabajo, los estados pueden poner en marcha diversas políticas que estarían directamente destinadas a generar empleo. Este conjunto de acciones suele denominarse "activas" y abarcan a los subsidios a la contratación -que disminuyen el costo laboral-, los programas que crean puestos de trabajo, aquellos destinados a mejorar la capacitación de los trabajadores y la promoción de un mejor ajuste entre la demanda y la oferta laboral.

Estas medidas destinadas a favorecer el empleo son vistas como ingredientes convenientes de todo esfuerzo por reducir el desempleo, independientemente del diagnóstico que se tenga acerca de las dificultades ocupacionales. Quienes plantean el origen de los problemas en las características del mo-

delo suponen que ese tipo de acciones no permitirán la superación de los mismos pero ayudan a morigerarlos. También los que consideran que el desempleo es un problema transicional señalan que deben encararse ciertas medidas para disminuir el costo de la reconversión. Finalmente, desde la óptica que ubica los problemas en las normas del mercado de trabajo, las políticas activas resultan deseables incluso cuando se flexibiliza la legislación, ya que no puede esperarse una rápida respuesta de los empleadores al cambio normativo.

Como se señaló más arriba, desde 1994 se puso en práctica en Argentina la reducción de aportes patronales a la seguridad social, política que puede entenderse como típicas de aquellas señaladas en primer lugar. Similar carácter tienen algunas de las modalidades de contratos a tiempo determinado que beneficiaban a los empresarios con una reducción de las contribuciones. Ya fue comentado que estas últimas no tuvieron, aparentemente, un impacto significativo. En cuanto a la reducción de los aportes de los contratos típicos, el tiempo transcurrido es todavía escaso como para extraer conclusiones significativas.

Entre las medidas destinadas a generar directamente empleo es posible ubicar, tanto a los programas diseñados exclusivamente con este objetivo, como a políticas de carácter más general que tienen, en principio, un fuerte efecto empleador. Durante los últimos años, se pusieron en práctica en el país diversos programas del primer tipo, que contaron con recursos del Fondo Nacional de Empleo. A través de algunos de ellos -el Programa de Empleo Privado y el Programa de Empleo Privado para PyMEs- las empresas creaban puestos de trabajo, para los cuales recibían un subsidio que cubría total o parcialmente al costo laboral. El Programa Intensivo de Trabajo también subsidiaba totalmente el costo laboral. En este último caso, los recursos federales se transferían a las provincias y municipios quienes contrataban trabajadores desempleados de baja calificación para realizar, generalmente, emprendimientos de tipo comunitario (obras públicas menores, construcción de viviendas, etc.). La cobertura de esos programas ha sido escasa y no ha tenido impacto sobre el nivel de empleo agregado. La experiencia chilena con el Programa de Empleo Mínimo es a la que usualmente se hace referencia ya que llegó a representar una porción significativa del empleo.

En cuanto a las medidas de carácter más general, cabe mencionar algunos componentes de las políticas fiscales y de otro tipo que tienen un objetivo anti-

clico, fundamentalmente la obra pública y ciertos arreglos de tipo financiero.

Las políticas activas de empleo impactan sobre el comportamiento macroeconómico, ya que pueden afectar el equilibrio fiscal y constituir un factor de presión inflacionaria. Consecuentemente, la intensidad y características de la aplicación de tales medidas no dependen solamente de cuestiones acerca de la eficiencia relativa de las mismas, en cuanto a la generación de empleo, sino también de los efectos que puedan tener sobre otras variables consideradas relevantes en ciertas circunstancias. El inicio de los programas de reestructuración suele ser una coyuntura particularmente sensible en este sentido ya que, en general, éstos se aplican -como en el caso argentino- sobre economías inestables, con elevada inflación.

Parecería que las medidas más directas de generación de empleo, al estilo de los subsidios ligados directamente a la creación de puestos de trabajo o los programas de obras públicas, aparecen como instrumentos importantes en un proceso de reconversión productiva. En este sentido, la reducción programada del Fondo de Empleo (en el marco de la modificación de la legislación sobre el despido) restaría fondos a estas iniciativas en tanto no se reemplace con otros provenientes de fuentes alternativas<sup>31</sup>. El mayor problema con los programas de subsidios a la generación de empleo estriba en la redundancia por parte de los efectos. En el caso de algunos programas europeos, se mostró que sólo una baja proporción de los puestos fue efectivamente generada por el subsidio, dado que la empresa ya tenía planificado crear nuevos empleos<sup>32</sup>. En el caso argentino, a estas dificultades debe sumársele la implementación poco cuidadosa de las acciones que han derivado en el financiamiento de proyectos de poco impacto y el manejo clientelístico de la distribución de los fondos.

Otro mecanismo de generación directa de empleo está constituido por los programas que facilitan la puesta en marcha de microemprendimientos. La evidencia europea le permite concluir a la OECD que ellos resultan más efectivos que los de otro tipo -como los recién comentados-. Esto es, la redundancia es menor. Sin embargo, la clientela -y, por tanto, el número de puestos creados- es reducida.

En el caso argentino, el mecanismo de la obra pú-

blica para generar empleo ha tenido escasa relevancia a nivel nacional aun cuando ha sido reiteradamente mencionado. Tampoco han tenido efecto, hasta el momento, ciertas medidas de orden financiero destinadas a facilitar el crecimiento de la demanda de créditos hipotecarios.

Se señaló anteriormente que existen dudas acerca de la importancia que la inadecuación de la capacitación de los trabajadores tiene en la explicación de la desocupación. Estas dudas no significan considerar que el grado de calificación de la fuerza de trabajo argentina no deba ser un área de preocupación y sujeto de acciones concretas. Desde diversos ámbitos se ha argumentado acerca de la baja calidad de algunos segmentos de la educación formal, lo que lleva a que los trabajadores cuenten con un bagaje de conocimientos generales inadecuado. Tampoco existe un sistema de formación profesional de suficiente envergadura y que responda a las necesidades del aparato productivo. Consecuentemente, durante los últimos años se han puesto en marcha algunos programas de formación laboral. El Proyecto Joven, que otorga capacitación mediante cursos y pasantías, es el más ambicioso. Se cubren los costos de los cursos de capacitación y se brindan becas, incluso durante las pasantías. Otros programas brindan subsidios a empresas para que contraten desocupados y los entrenen (Programa de Asistencia Solidaria y de Entrenamiento Ocupacional). También se sancionó el marco legal que regula el régimen de pasantías que pueden utilizar las empresas. De acuerdo al mismo, las firmas pueden establecer acuerdos con una institución educativa con el fin de recibir a alumnos para que desarrollen prácticas laborales supervisadas por docentes. Durante la estadía no existe relación laboral de ningún tipo y el alumno recibe una compensación. Uno de los programas del Gobierno Nacional (el Programa Nacional de Pasantías) subsidia el monto de esa compensación; en este caso, incluso, no es necesaria la existencia de un convenio empresa-institución educativa, aun cuando la firma deba designar un coordinador del programa de capacitación.

El Gobierno Nacional ha realizado algunos esfuerzos para mejorar la red de agencias públicas de empleo de forma tal de acercar los pedidos de vacantes de las firmas a aquellos que buscan empleo. Los avances han sido, sin embargo, lentos y heterogéneos ya que se basa en acuerdos con las autoridades provinciales. De cualquier manera, tampoco parece que un mejoramiento en este campo pueda tener un impacto significativo en la tasa de desocupación.

<sup>31</sup> Precisamente, el Gobierno Nacional ha obtenido recientemente un préstamo para financiar proyectos de creación directa de puestos de trabajo.

<sup>32</sup> OECD, op. cit. pp. 106-7.

### 3. CONCLUSIONES

Las controversias existentes acerca del origen y causas del desempleo -o, en términos más generales, la subocupación- se reflejan, como no podría ser de otra manera, en lo referente a las recomendaciones acerca de cómo intentar reducirlo. Lamentablemente, no existe evidencia clara sobre la eficiencia relativa de las diferentes estrategias. Especialmente en lo referente a los efectos de los cambios regulatorios -que es el camino propuesto por el Gobierno Nacional y es apoyado desde varios sectores- la experiencia internacional es poco clara y/o sus implicancias resultan difíciles de considerar en la discusión sobre el caso argentino. En efecto, son pocas las economías que han producido cambios sustanciales en su legislación y el análisis de esas experiencias arrojan resultados controvertidos<sup>33</sup>. La comparación de la situación de países con diferentes normas -más allá que también arrojan resultados diversos- no necesariamente resulta un procedimiento adecuado para evaluar los impactos de cambios en los marcos regulatorios.

Otra de las dificultades para evaluar la experiencia internacional es que los efectos esperados, que algunas medidas o cambios en los marcos regulatorios parecen tener sobre el nivel de desempleo, se lograrían a expensas de un efecto no deseable sobre otras variables (salarios, grado de seguridad del empleo, etc.).

Una implicancia de lo anterior es que, desde un enfoque estrictamente técnico, el margen de maniobra para atender al problema del desempleo es mayor que aquel que suele sugerirse. No parece existir, por tanto, un camino único y los resultados en términos de empleo, salarios y otras variables relevantes parecen estar muy influidos por rasgos particulares de cada sociedad. Debe enfatizarse, sin embargo, que en el caso argentino, lo avanzado de ciertas transformaciones restringen esos grados de libertad.

Otro aspecto, común a prácticamente toda la política económica, es que todas las alternativas, aun cuando pueda demostrarse que beneficien al conjunto de la sociedad en un plazo dado, afectan negativamente los intereses de ciertos grupos de la sociedad, al menos durante un periodo de tiempo.

Existe en el caso argentino, y en el de muchos países de la región, una situación que difiere de la problemática que enfrenta el mundo desarrollado. En este último caso, la desocupación ha ido aumentando luego del prolongado y sostenido proceso de crecimiento de posguerra, en un marco donde no ha habido un marcado deterioro salarial y donde la protección social es amplia. En nuestros países, democracias que están en su etapa de consolidación, el desempleo aparece luego de largos periodos de estancamiento y bajos salarios. En este contexto, el grado de equidad de las medidas debe apreciarse con especial cuidado. El llamado a un nuevo esfuerzo para los sectores más postergados no debería tener aquí el mismo carácter -ni justificativo social- que en un mundo con un nivel medio y una distribución de los recursos más "adecuada".

La discusión anterior puede generar desconcierto para quienes se encuentran abocados a la tarea de diseñar e implementar acciones destinadas a mejorar la situación del mercado de trabajo. Más allá del comentario obvio acerca de la necesidad de mayor análisis sobre el tema, quizás una lectura que deba hacerse de lo presentado en estas líneas, es que el problema en manos es suficientemente complejo como para tener soluciones sencillas. El modificar una ley que permita reducir el costo, hacerlo más previsible o modificar la forma en que las partes negocian puede ser necesario en ciertas circunstancias pero no siempre resultan mecanismos suficientes para modificar de manera importante la dinámica del mercado de trabajo en la dirección de lograr mayor empleo de buena calidad sin deterioro de las remuneraciones.

<sup>33</sup> Véase Abraham y Houseman, op. cit.; Marshall, A.: "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo", en *Revista del Trabajo*, N° 11; Beccaria, L. y Galin, P.: "Competitividad y regulaciones laborales" en *Derecho del Trabajo*, Año LVI, N° 10, 1996, pp. 231-332.

## Capítulo 2

# Desocupación, promoción del empleo y compensación del desempleo en Argentina en la década del noventa\*

### 1. INTRODUCCION

Cada vez que la tasa de desocupación se eleva, surge, naturalmente, la inquietud de definir políticas de intervención directa o indirecta en el mercado de trabajo. Si la raíz del problema está en el mismo mercado de trabajo, el diseño de un conjunto de herramientas apropiadas es relativamente más claro que cuando los desequilibrios nacen de desajustes en otro lugar de la economía.

El caso del mercado de trabajo en Argentina durante esta década parece ser un buen ejemplo de incertidumbre con respecto a las causas del desempleo y, en consecuencia, de eficacia también estocástica de los programas de empleo y de compensación del desempleo.

Es que, en buena medida, el problema del desempleo masivo y permanente es un hecho nuevo en Argentina. Las tasas cercanas al 18% eran desconocidas hasta ahora; el fenómeno fue sorprendente, llevó a tener que reevaluar las políticas de acción en el mercado de trabajo y a reconsiderar los mecanismos de información y los de implementación de la ayuda.

En un contexto de fuertes cambios en los precios relativos y del valor de los activos, con la economía sometida a un grado de apertura a la competencia antes desconocido, y sujeta a sufrir los shocks de los mercados financieros internacionales, era difícil pensar que la política de compensación del desempleo podía ser armada de manera eficiente desde el principio. Esto es tanto más así, si se tiene en cuenta que la intervención directa e indiscriminada podía ser incompatible con la asignación de los recursos sobre la base de las señales de precios.

Este estudio tiene dos objetivos. Por una parte, examinar la eficacia de los programas de ayuda sobre la base de la pertinencia del diagnóstico de la situación del mercado de trabajo. Por la otra, a través del ejemplo de un tipo de programa específico, los PIT, estudiar la eficiencia en la implementación. Este examen permite extraer lecciones de la aplicación

práctica de programas de empleo, útiles como recomendaciones para el futuro.

El trabajo se organiza de la siguiente manera.

La próxima sección está destinada a reseñar los hechos más notables del mercado de trabajo en Argentina durante la década de los noventa. Parte del esfuerzo es destinado a discutir los argumentos que se han propuesto para el diagnóstico y para el diseño del problema del desempleo; en este caso se pone especial atención en distinguir entre los puntos de vista que señalan problemas específicos del mercado de trabajo y aquellos que indican que los problemas del mercado de trabajo son un reflejo de cambios o desequilibrios en el resto de la economía.

La tercera sección está orientada a presentar los instrumentos de promoción directa e indirecta del empleo tanto desde el punto de vista teórico y de la pertinencia de la relación entre el tipo de desempleo y la herramienta utilizada para atacarlo, como del de la implementación y monitoreo de los programas en las experiencias efectivas.

La cuarta sección reseña los programas actualmente vigentes.

La sección quinta se concentra en el caso de los PIT; se los examina de acuerdo con su consistencia sobre la base del estado del mercado de trabajo, según sus efectos sobre la asignación de los recursos y su performance.

Se concluye el trabajo resumiendo los resultados y recomendaciones.

### 2. EL MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Los fenómenos que se observan en el mercado de trabajo en Argentina, en la primera parte de esta década, merecen especial atención. Su estudio puede encararse tomando un punto de vista específico (o de equilibrio parcial) o más amplio (o de equilibrio general), es decir, aceptando que parte de los problemas, si bien se manifiestan en ese mercado, en reali-

\* El presente capítulo fue realizado por Omar O. Chisari.

dad son el reflejo de cambios en otros datos de otros sectores, o bien derivados de fallas, imperfecciones o desequilibrios de otros mercados (como el del crédito). Esta discusión es importante porque es de esperar que la eficacia de los programas de ayuda a los desempleados o de estímulo del empleo dependa del tipo de diagnóstico que se realice<sup>34</sup>.

Vale la pena entonces comenzar la discusión con una apreciación de algunos de los datos del mercado de trabajo y de la economía de los últimos cinco o seis años.

El primer hecho saliente es que si bien desde 1983 hubo un aumento sostenido de la Tasa de Actividad (cociente de la Población Económicamente Activa con respecto a la Población Total), ese crecimiento se acentuó a partir de 1990 ó 1991 (Gráfico N° 1). La Tasa de Actividad es un indicador de la voluntad de participación de la población en el mercado de trabajo; si bien con fluctuaciones, esa voluntad ha aumentado entre 1974 y el presente. Buena parte de los cambios tienen su origen en razones demográficas y sociales (cambio del rol de la mujer, progreso tecnológico en la producción de bienes dentro del hogar, entre otros).

Es llamativo, sin embargo, que se observe un pico en 1989, porque coincide con un año de crisis financiera y de fuertes desequilibrios en la economía, de modo que es probable que la Tasa de Actividad haya respondido en ese momento a las condiciones del resto de los mercados; como luego se verá, y más allá de las tendencias, el carácter agudo del problema de la desocupación actual puede tener su origen en parte en un desequilibrio financiero.

La Tasa de Actividad desciende luego, pero se produce nuevamente un aumento desde 1991. Esa segunda onda de crecimiento de la Tasa de Actividad puede haberse vinculado a la mejora de los salarios reales promedio de la economía, derivados de la reducción de la inflación y de la revalorización de los factores domésticos (en particular, en servicios) como resultado de la fuerte entrada de capitales que se registró en los primeros años del régimen de Convertibilidad.

El segundo hecho fundamental se deriva de observar los datos del Cuadro N° 1 (ver Anexo 4), que resume la evolución de la Tasa de Actividad, de la Tasa de Empleo y de la Tasa de Desocupación. Durante los años 1991 y 1992, cuando ya el salario real estaba subiendo, la Tasa de Actividad y la de Deso-

cupación se mantuvieron relativamente estables. Es recién a partir de 1993 que se produce un aumento de la tasa de desocupación de alrededor de dos o tres puntos.

El tercero se deduce del mismo Cuadro N° 1. La simple extrapolación de lo ocurrido entre 1993 y 1994 a 1995 llevaría a pensar en una tasa de desocupación del orden del 15% para ese año, cuando en realidad esa tasa estuvo entre el 18 y el 19%. En Mayo de 1995, cuando los efectos del Tequila ya se habían hecho sentir, la Tasa de Actividad alcanzó un pico de casi el 43%.

La estructura de la PEA se modificó significativamente entre 1991 y 1994. En el total de veinte aglomerados urbanos correspondientes a las ondas de la EPH de mayo de 1991 y de 1994, el rango de edades entre 30 y 39 años aumentó su participación casi un punto (del 23,8% al 24,7%); sin embargo, no es ese el único caso. También subió un punto la participación de los jóvenes entre 15 y 19 años, correspondiente a nuevos ingresantes en el mercado de trabajo (del 6,6% al 7,6%). Tomando las cifras desagregadas por sexo, las mujeres entre 30 y 39 años aumentaron su participación en la PEA femenina del 24,3% al 25,3%.

Para el Banco Mundial uno de los atributos distintivos del mercado de trabajo en Argentina es el hecho de que la oferta de trabajo depende de la tasa de desempleo, de modo que si aumenta la desocupación eso produce también un incremento de la oferta de trabajo. El trabajo econométrico que se reseña en el informe (Banco Mundial (1996)) incluye la estimación de distintas versiones de la ecuación:

$$L^s = a + bU + cT$$

donde a, b, y c son coeficientes a estimar, U es la tasa de desocupación de los hombres entre 35 y 49 años en el momento T (tendencia), y  $L^s$  es la tasa de participación en la oferta de trabajo de un grupo i. Las estimaciones indican un comportamiento contracíclico, esto es, cuando la tasa de desocupación cae también se reduce la tasa de participación. Tomando en cuenta una perspectiva desagregada, las estimaciones indican que la tasa de participación femenina es fuertemente contracíclica; este hecho es importante para la definición de medidas de compensación o de estabilización del mercado: el descenso de la tasa de desocupación de los varones jefes de hogar tiene un efecto multiplicativo sobre la tasa de deso-

<sup>34</sup> Cf. Atkinson y Micklewright (1991).

cupación de otros grupos o estratos<sup>35</sup>.

Puede verse, en el Cuadro N° 2, que el descenso en la tasa de empleo de los varones registrada entre 1993 y 1995 es acompañada con una mayor tasa de actividad de las mujeres (luego de un descenso transitorio en 1994)<sup>36</sup>. El Gráfico N° 2 también ilustra la tendencia creciente de la Tasa de Actividad y de la Tasa de Desempleo.

Claro que estos resultados deben ser considerados representando más la experiencia de los centros urbanos que del total del país por la naturaleza de la encuesta que genera la información de base.

Del lado de la demanda, la evolución del empleo por sectores indica un aumento de la participación de los servicios en el empleo total; sumados, Comercio y Servicios representaban el 52% del empleo total en 1991 y pasaron a más del 60% en 1994. En particular, se aprecia un incremento marcado del número de empleadores y de cuentapropistas (pasan de menos del 30% en 1991 al 38% en 1994). El sector industrial aparece como expulsor neto de mano de obra (caída del empleo de 300 mil personas entre 1985 y 1994) mientras que Otros Servicios y Comercio crecen casi el 30%. El Gráfico N° 3 muestra el cambio en la composición del empleo en la economía y el Gráfico N° 4 muestra la participación de los cuentapropistas.

El nivel de actividad industrial evolucionó de manera independiente del nivel de empleo industrial, es decir, a pesar de los fuertes cambios en la tasa de desocupación, el nivel de actividad industrial no cayó de manera tan marcada; en el Gráfico N° 5 se aprecia el sendero seguido por el índice de actividad industrial, en tanto que el Cuadro N° 3 muestra la descomposición del cambio en el empleo por rama de la industria. También el PBI se movió de manera independiente de la tasa de desocupación; en el Gráfico N° 6 se observa que la tasa de desocupación estuvo aumentando a pesar de que la tasa de crecimiento era muy alta si se la pone en comparación con la regis-

trada en las décadas previas.

Haciendo referencia al tamaño de las empresas, las muy pequeñas y las medianas no han sido tomadoras de mano de obra; la evidencia implicaría que los asalariados expulsados del sector público y del sector industrial se convirtieron en cuentapropistas en el sector servicios. Es más, el proceso de apertura parece haber favorecido la desintegración vertical hacia atrás y la integración hacia adelante; es decir, dada la disponibilidad de insumos y bienes de capital a precios más baratos y de oferta estable en los mercados internacionales, las firmas industriales argentinas tendieron a desprenderse de proveedores locales. Por otra parte, se revalorizó el valor de los mecanismos de distribución y de promoción, de modo que las empresas habrían encontrado rentable integrarse con unidades de servicios más cercanas a las tareas de comercialización<sup>37</sup>.

Durante los primeros años de la convertibilidad no hubo un cambio sustancial en la legislación laboral en términos "nominales", pero es probable que sí se haya producido un cambio marcado en la efectiva aplicación de las normas y regulaciones. Es decir, cuando se produce el aumento sustancial de la desocupación no se había avanzado en la reforma laboral pero tampoco habían aumentado sustancialmente las regulaciones (aunque el salario en dólares sí había subido). Sin embargo, las regulaciones efectivas sí habrían cambiado, probablemente acompañando la mayor eficiencia en la recaudación impositiva<sup>38</sup>. En particular, sería de esperar que el aumento de la presión impositiva hubiera derivado en una aplicación efectiva mayor de la legislación laboral, y hubiera afectado a las pequeñas y medianas empresas con mayor fuerza. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) los ocupados que declaran ingresos parciales pierden participación fuertemente entre 1991 y 1994 (de casi el 22% a menos del 9%). Este es un caso interesante de mejora en la recaudación con aumento probable de las distorsiones.

Si se considera el costo laboral real (suma de remuneraciones brutas, más incidencia del aguinaldo, más vacaciones y cargas sociales) ese costo laboral sube entre 1991 y 1996 pero impulsado básicamente

<sup>35</sup> Ese efecto de la tasa de desocupación sobre la oferta de trabajo dio lugar a trabajos de naturaleza teórica en Chisari (1981) y (1982).

<sup>36</sup> Otros resultados del informe del lado de la oferta son:

- 1) existe una tendencia al aumento de la tasa de participación femenina entre 1974 y 1995;
- 2) dos tercios de los desempleados en el Gran Buenos Aires en octubre de 1995 estaban previamente empleados (y dos tercios de ese total eran hombres) y no eran individuos fuera del mercado, es decir, se trataba de empleados previamente.

<sup>37</sup> Cf. Celani et al. (1995).

<sup>38</sup> La reforma del sistema de seguridad social, que crea el sistema de capitalización y asocia así las jubilaciones futuras con los aportes y salarios corrientes, define también un incentivo a la declaración formal de los puestos en el sector informal.

por el salario y no tanto por las cargas sociales (Gráfico N° 7). De hecho, si se aplicara la elasticidad-salario de la demanda de trabajo calculadas por el Banco Mundial, con el último fuerte descenso de los costos laborales, buena parte del problema de la desocupación habría ya desaparecido. Cuando el costo laboral bajó, a fines de 1993, la tasa de desocupación subió; los datos disponibles para los últimos años muestran claramente que se produjo una sustancial caída del nivel de los costos laborales, aunque ello no fue acompañado por expansiones significativas del nivel de empleo o caída de la tasa de desocupación (para lo esperable dadas las elasticidades estimadas, como luego se verá). Es más, recientemente el precio relativo de los bienes de capital contra el trabajo fue corregido a favor de este último vía la reposición de aranceles de importación consistentes con los brasileños; aún no ha habido una respuesta significativa en términos de sustitución de trabajo por capital a nivel de plantas.

Las razones podrían ser diversas, pero puede pensarse que los aumentos del empleo requieren más bien aumentos de la demanda efectiva ya que no se dejan de usar los bienes de capital sino que se sustituyen bienes de inversión por trabajo. Por otra parte, la apertura a la competencia internacional en el mercado de bienes puede haber obligado a las empresas a utilizar técnicas más capital intensivas -y más sofisticadas- para poder acceder a los mercados de exportación, o para defender sus posiciones en los domésticos; es decir, para participar en los mercados o para tener mejores precios, las empresas debían mejorar la calidad de sus productos pero esa calidad estaba asociada al uso de técnicas (eventualmente tecnologías) más capital intensivas (en el Anexo I se desarrolla un modelo analítico).

La evolución de los salarios refleja una clara segmentación del mercado entre los sectores industriales y de servicios. En el Gráfico N° 8 se muestra el sendero que siguieron los salarios nominales en la industria y en el sector bancario; ambos crecieron durante el período, pero los salarios bancarios, un sector de servicios a favor del cual se movían los precios relativos, fueron aumentando más que los industriales. Esa diferencia puede asociarse al cambio de precios relativos que se experimentó en la economía argentina desde la aplicación del Plan de Convertibilidad (revalorización de los servicios con respecto al resto de los bienes); para verlo, puede compararse el salario medio en términos de bienes y en términos de servicios.

Si se calcula el salario medido en bienes, éste aumenta o permanece constante en el período que va desde 1991 hasta ahora. En cambio, si se lo mide en términos del IPC servicios, disminuyó durante todo el período (Gráfico N° 9). El salario real promedio no ha aumentado desde 1994; sin embargo la tasa de desocupación y la tasa de actividad sí han subido. Esto implica que el argumento de que los salarios reales altos atraen individuos al mercado de trabajo parece tener algún límite como única explicación del comportamiento del mercado de trabajo y que deben buscarse razones adicionales. Una posibilidad es que, impulsadas por el descenso de las tasas nominales de interés y las mayores facilidades para el acceso al crédito, las familias hayan tomado posiciones deudoras en la economía durante los primeros tres años de la convertibilidad.

En el Cuadro N° 4 se muestra una estimación del nivel de endeudamiento por quintil, usando los datos del BCRA y distribuyendo el stock de recursos sobre la base de las tenencias de capital total y la demanda de recursos financieros según la demanda de bienes durables; un signo negativo indica una posición deudora. El quintil más rico es entonces un acreedor neto, en tanto que el resultado del ejercicio muestra al resto de los quintiles como deudores. En esas condiciones, el aumento de la tasa de interés activa, registrado a fines de 1994 y principios de 1995, puede haber afectado fuertemente las necesidades de ingresos de los primeros cuatro quintiles impulsando la oferta de trabajo (ver Gráfico N° 10 y Apéndice 2) y reduciendo la demanda de bienes. La evolución de la proporción de la deuda calificada como anormal, con respecto al total del crédito a las familias, parece indicar que hay una vinculación marcada entre el mercado de crédito y el mercado de trabajo (Gráfico N° 11).

Los cambios en las condiciones de crédito pueden haber afectado fuertemente también al lado de la demanda de trabajo. En el Cuadro N° 5 se resume la posición financiera de los sectores de la economía en 1993.

Puede apreciarse que, en ese momento, el sector Agropecuario y el de Servicios tenían la mayor proporción de endeudamiento (con respecto a su valor agregado). Era de esperar entonces que un aumento de la tasa de interés internacional los afectara más fuertemente; eso repercutía en el mercado de trabajo, ya que buena parte del empleo se había localizado ya en los servicios cuando se desencadena el Efecto Tequila. Por otra parte, limitaba la capacidad del

sector agropecuario para aprovechar la mejora de los precios internacionales.

Durante este período tiene lugar también un cambio en la estructura de la demanda de trabajo en la economía como resultado del proceso de privatización de empresas públicas y de la reconversión del sector público. Las empresas públicas hicieron una reducción marcada de sus planteles antes de la privatización, con el objetivo de mejorar el precio de venta de las mismas, pero ese proceso continuó luego. En el Cuadro N° 6 se muestra la evolución de la productividad del trabajo en algunos de los sectores privatizados.

En síntesis, el mercado de trabajo de los años noventa parece haber atravesado dos etapas diferentes, pero en general asociadas a los cambios de precios relativos y a condiciones no específicas del mercado de trabajo. En la primera, prevaleció el estímulo a la oferta de trabajo vía la mejora de los salarios reales debido a la entrada de capitales y a la disminución de la tasa de inflación, con un tendencia a la concentración de la demanda de trabajo en el sector servicios. En la segunda, los shocks macroeconómicos y financieros afectaron tanto a la demanda de trabajo (en particular en el sector servicios) como a la oferta (necesidad de sostener los ingresos familiares comprometidos en parte de manera financiera y cubrir la desocupación de los jefes de hogar)<sup>39</sup>. Esta información es importante para el diseño de los mecanismos de compensación del desempleo.

En este sentido, es probable que la tasa de desocupación descienda más fuertemente si las condiciones en los mercados de crédito mejoran y si existen mejores oportunidades de empleo de los varones jefes de hogar, que si se ataca el desempleo de subgrupos de desempleados estructurales (jóvenes recién ingresados al mercado, desocupados por problemas de educación o mujeres que vuelven al mercado).

### 3. LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y DE ASISTENCIA AL DESEMPLEO

Es posible establecer alguna taxonomía de los programas de intervención en el mercado de trabajo sobre la base de sus objetivos, de sus puntos de partida o hipótesis sobre el estado del mercado y sobre las funciones de oferta y de demanda de trabajo.

Algunos de esos programas son focalizados, mientras que otros son universales. Los primeros, concentran la atención en el desempleo de algún subconjunto de desocupados caracterizado por algún atributo (educación, sexo, etnia, entre otros); el diagnóstico implícito -aunque no siempre es así- es que la desocupación es un problema de desbalance entre las necesidades del mercado y las capacidades o atributos de la oferta de trabajo. Un instrumento universal, en cambio, casi siempre reposa sobre un diagnóstico del desempleo de carácter menos específico, principalmente sobre problemas de desocupación por falta de demanda efectiva o por inexistencia de capital o medios de producción suficientes para emplear a toda la mano de obra.

En términos generales, puede decirse que también hay dos posiciones académicas extremas con respecto al uso de los programas en el mercado de trabajo y su funcionamiento en cuanto incentivos o en cuanto a inductores de cambios en los precios relativos. Es más, esas visiones diferentes afectan también las recomendaciones sobre la construcción e interpretación de los indicadores de performance de esos programas.

El primer punto de vista sostiene que las curvas de demanda y de oferta de trabajo son insensibles a los incentivos implícitos definidos por los programas de compensación o de intervención. En esta interpretación, el efecto del establecimiento de un seguro de desempleo, por ejemplo, puede verse como un incentivo a un aumento de la tasa de participación de agentes que no hubieran entrado al mercado, si no estuviera disponible, sesgando la medición de la tasa de desocupación, o como un estímulo a los desempleados para rechazar puestos disponibles incrementando la duración del desempleo (ver Anexo 3). Algunos programas de estímulo al empleo o compensación del desempleo contienen cláusulas que impiden los comportamientos especulativos: se conceden subvenciones al empleo de trabajadores, siempre y cuando el empleador no haya despedido -y no despidan en el futuro próximo- a nadie que realizara la misma tarea.

El segundo, en cambio, deja de lado la estructura de incentivos implícitos y concentra su atención en el uso directo de métodos de intervención -en general focalizados en algunos grupos de edades, en algún género o minoría étnica-. El problema en este caso es que se minimiza justamente el rol de los incentivos implícitos, donde tiende a juzgarse la eficacia del programa sobre la base de su efecto directo, y a de-

<sup>39</sup> Estos aspectos también se sugieren en el informe del Banco Mundial (1996).



jarse de lado las comparaciones de efectividad de costos y las de los resultados relativos de muestras de trabajadores alcanzados por los beneficios con respecto a aquellos individuos que no fueron incluidos en los programas.

Los costos de aplicación y monitoreo no deben subestimarse, como indica tanto la experiencia en Argentina como en otros países del mundo. Por ejemplo, el elemento central de los sistemas de gestión de los programas implementados en Hungría y en Polonia es un conjunto de indicadores de resultados fáciles de calcular y que pueden ser seguidos de manera periódica. Es decir, se hace hincapié en que importan más los resultados que los procesos y en que los costos de monitoreo no deben imponer una carga administrativa excesiva a las oficinas de trabajo locales y regionales (para las que se supone que los recursos son muy escasos). En principio, el éxito máximo consiste en que todo participante consiga empleo, o que evite el desempleo, gracias a la asistencia provista, y el gasto medio para alcanzar ese resultado es un criterio básico de eficacia de los programas; el problema principal es determinar si los individuos no hubieran alcanzado éxito igual, sin el programa o si su éxito no desplaza a otros.

La posibilidad de migración o no entre regiones dentro de una misma economía, y la velocidad con que pueden registrarse movimientos de la mano de obra a la existencia de incentivos, deben ser tenidos en cuenta también a la hora de fijar criterios de rendimiento de los programas. El criterio de éxito debe establecerse claramente porque un indicador agregado -la tasa de desocupación- puede falsear la eficacia del programa: en las regiones en las que los programas funcionan, el desempleo debe ser menor y los salarios más altos; pero eso atrae trabajadores de otras regiones, de modo que el efecto final sobre el nivel de desempleo es indeterminado<sup>40</sup>.

Ese es un caso de migración "rápida". Sin embargo, la migración puede ser lenta o imposible con los recursos propios de los trabajadores; la experiencia de otros países indica que el diferencial de capacidad de las regiones para generar empleo claramente puede afectar la performance de los programas. En el extremo, cuando la región se vuelve inviable de largo plazo según los objetivos de la política económica,

los precios relativos y las dotaciones de factores, los programas de desarrollo de empleo pierden sentido y parece más razonable apelar a sistemas de ayuda a la migración<sup>41</sup>.

Algunos de los siguientes indicadores -solos o combinados- se utilizan para evaluar resultados de los programas desde el punto de vista de los costos (cf. O'Leary (1995)): los costos medios por candidato colocado, la asistencia media recibida por persona empleada por cuenta propia en el momento del seguimiento, la subvención salarial media por trabajador con un empleo regular en el momento del seguimiento, el costo medio de las subvenciones por nuevo puesto de trabajo creado. Estos indicadores se promedian y se estudian los desvíos de cada uno de ellos con respecto a la media; alternativamente, se calcula un costo medio ponderado por los usuarios atendidos en cada programa y el número de participantes del país.

Comparar los costos de cada tipo de programa es útil también para tener una idea de la efectividad de cada tipo de intervención. En el caso ya citado de los programas aplicados en Hungría y Polonia, la recolocación por medio de capacitación individual o las subvenciones al empleo por cuenta propia representan un tercio del costo de la readaptación profesional en grupo, y el costo de recolocación mediante la readaptación profesional es más de diez veces superior al de un mes en obras públicas. Esto parece indicar que los programas focalizados sobre el capital humano son muy costosos, o bien, que con el mismo presupuesto no es posible atacar el desempleo masivo.

En un contexto recesivo con alta tasa de desocupación, el fomento del empleo se transforma en un objetivo de la política gubernamental. Para las situaciones de crisis, las Recomendaciones de la OIT, ponen especial énfasis en los esquemas que faciliten la movilidad profesional, y el acceso a empleos temporales remunerados que no generen perjuicios a otros trabajadores.

Según la OIT los problemas de financiamiento aparecen como una limitación básica para la aplica-

---

<sup>40</sup> Esto recuerda el conocido resultado de política de control de medio ambiente de Baumol y Oates sobre la indeterminación del número de firmas cuando se aplican subsidios a la sustitución de tecnología sucia por una limpia.

---

<sup>41</sup> Cuando toda una región deja de ser viable económicamente, el valor de las viviendas también cae fuertemente y esto afecta la riqueza de todo el grupo de los trabajadores. Si las viviendas son un activo principal de sus carteras, el resultado es un efecto riqueza negativo que debería inducir un aumento de la oferta de trabajo pero que al mismo tiempo les quita capacidad financiera para migrar.

ción de políticas de empleo, por cuanto en una situación recesiva las posibilidades de incrementar el gasto fiscal se encuentran especialmente reducidas. Vale la pena notar que algunos programas de empleo pueden generar compromisos financieros permanentes y que condicionan a las autoridades por varios períodos<sup>42</sup>. Además la OIT recomienda:

a) Contar con carteras de proyectos preparadas con anticipación.

b) Tener en cuenta las características personales de los participantes en los proyectos para poder configurar adecuadamente los programas.

c) Contar con un esquema institucional permanente que pueda basarse sobre entidades ya existentes.

d) Estimular la subcontratación de las obras o servicios con empresas constituidas por los propios beneficiarios.

e) Contar con suficientes recursos para materiales, insumos y contratación de trabajo calificado para la implementación de los proyectos.

f) Tener el interés directo de las comunidades o grupos en las obras.

g) Contribuir significativamente a los ingresos familiares a través del programa.

h) Capacitar a por lo menos una parte de los trabajadores participantes.

i) Favorecer los proyectos que tengan efectos permanentes sobre la generación de empleo.

#### 4. LAS HERRAMIENTAS PARA AUMENTAR EL EMPLEO Y COMPENSAR EL DESEMPLEO UTILIZADAS EN ARGENTINA

Para el MTSS (1996) uno de los hechos más importantes de la década corriente, en el mercado de trabajo, es que el desempleo oculto (los que no buscan trabajo porque saben que no lo encuentran) se transformó en desempleo abierto. Esa transformación se habría debido a la aparición de mayores necesidades de incrementar el ingreso salarial o al surgi-

miento de nuevas posibilidades.

Es más, el MTSS sostiene, en ese trabajo, que las reformas estructurales (por ejemplo, las privatizaciones) no fueron una causa importante de los problemas de empleo "aunque sí contribuyeron a hacerlos explícitos".

En términos más amplios, en la visión del MTSS, el problema del desempleo sería masivo y no focalizado, sería además estructural y no de coyuntura económica, y no se solucionaría únicamente con un crecimiento de la actividad económica.

Cabe notar especialmente la relación entre este punto de vista y el del Banco Mundial (1996). La elasticidad-salario de la demanda de trabajo estimada por el Banco Mundial es de alrededor de -0,5, mientras que la elasticidad producto es la mitad de esa cifra en valor absoluto, 0,25. Eso significa que una caída del salario que ve la firma (costo laboral) del 20% aumenta el empleo un 10%, mientras que para que el empleo aumente 10 puntos se requiere un aumento del producto del 40%.

Es por esta razón que el Banco Mundial recomienda la aplicación de medidas que flexibilicen el mercado de trabajo y bajen los costos laborales, ya que puede confiar poco sobre el aumento del producto (o el crecimiento de la demanda efectiva). Pero como además la oferta de trabajo está explicada - como ya se señaló antes - por la desocupación de los jefes de hogar, el uso de programas especiales de empleo no parece ser una herramienta eficaz para atacar la desocupación; es decir, los programas focalizados pierden buena parte de su sentido.

Pero, los costos laborales se han reducido sustancialmente desde el III trimestre de 1995 (Gráfico N° 7) y, sin embargo, a fines de 1996 la tasa de desocupación se muestra inflexible a la baja.

Las medidas de promoción del empleo y de compensación del desempleo en Argentina (sumando los conceptos de los Cuadros N°s. 9 y 10 pero sin tener en cuenta las disminuciones de aportes patronales) representan un gasto de 0,17% del PBI; en el Cuadro N° 7 se muestra la proporción del gasto en programas similares dentro de la OCDE, notándose que aun Japón, que tiene una tasa de desocupación baja, supera la asignación de Argentina.

Los fondos destinados al seguro de desempleo crecieron sustancialmente entre 1992 y 1995 (Cuadro N° 10 y Gráfico N° 12) pero parecen aún muy pocos comparados con la tasa de desocupación corriente. Por otra parte, si bien el número de beneficiarios subió, la prestación media cayó entre 1993 y 1996.

<sup>42</sup> Esta era una de las objeciones a los Programas PIT; el uso de mano de obra excedente para construir un hospital generaba la necesidad de proveer recursos para su funcionamiento futuro y de conseguir mano de obra no disponible en la región para que lo atendiera.

El subsidio de desempleo se creó con el objeto de proteger a los desempleados por un período prudencial hasta tanto logran reinserirse nuevamente al mercado de trabajo. Este instrumento de política pasiva, puesto en marcha a principios de 1992, es privativo de los trabajadores regidos por la Ley de Contratos de Trabajo.

Como se indicó, en los últimos años, la cantidad de prestaciones se incrementaron en forma progresiva, con lo cual crecieron proporcionalmente las erogaciones del sistema. Sin embargo, hasta septiembre de 1994, según la normativa establecida, la prestación media se aproximó a los \$350. Luego, con la resolución del 1/9/94 que fijó subsidios máximos de \$300 y mínimos de \$150, la prestación mensual osciló en alrededor de \$250.

Esta medida implicó que, si bien durante 1994 las prestaciones otorgadas (casi 1,2 millones) insumieron fondos por \$378,8 millones, el aumento de 286 mil prestaciones al año siguiente, requirieran de montos levemente inferiores (\$375 millones).

Los programas especiales implementados se resumen en el Cuadro N° 8, y el gasto destinado a ellos (un tercio del otorgado como seguro de desempleo) se informa en el Cuadro N° 9.

La legislación vigente contempla tanto políticas activas de empleo destinadas a fomentar el pleno empleo y prevenir el desempleo, como políticas pasivas que tienden a paliar las consecuencias del desajuste del mercado laboral. Ambas están condicionadas por las partidas derivadas del Fondo de Desempleo, considerando que la carga patronal bajo este concepto sufrió una disminución, pasando de una alícuota de 1,5% en septiembre del '95 a una del 1,05% a partir de enero del corriente año.

Básicamente dos lineamientos sustentan la política de empleo: a) la de capacitación y entrenamiento para promover la calificación permanente de los trabajadores, y b) las de Fomento del Empleo.

La Secretaría de Empleo y Formación del Ministerio de Trabajo financia, en la actualidad, proyectos y programas de formación profesional en todo el territorio nacional.

Los recursos dispuestos para apoyar estas acciones de capacitación provienen del Fondo Nacional de Empleo y son distribuidos sobre la base de criterios de equidad territorial, rentabilidad social y eficiencia económica. La reglamentación establece que, el 30% de los fondos deben destinarse a las acciones de carácter nacional y el 70% restante a las de provinciales.

Las propuestas de capacitación pueden ser presentadas por instituciones privadas, empresas o gremios. En la evaluación de las propuestas se da prioridad a las que promueven proyectos de creación de empleo, e incluyen la cofinanciación entre las partes intervinientes. Según estimaciones oficiales, las acciones de formación se distribuyeron un 36% en entidades públicas, un 32% en organizaciones no gubernamentales (ONG), un 17% en empresas y un 15% en entidades sindicales.

Si bien no existe información completa sobre programas de capacitación para 1995, es dable destacar el particular impulso que se experimentó al respecto en relación al año anterior.

En este aspecto y según lo observado en el Cuadro N° 10, la cantidad de beneficiarios en capacitación durante el primer semestre del año '95 habría más que superado los comprendidos en los cursos de formación del año anterior. Si bien ello implicó, durante la primer mitad de 1995, una erogación de recursos (\$17 millones) muy superior a la registrada en 1994, el costo promedio por beneficiario resultó inferior (\$173) al observado en 1994.

Las Modalidades Promovidas se refieren a contratos de trabajo por tiempo determinado, por los que el empleador goza de exenciones variables en sus contribuciones a la Seguridad Social, excepto las que corresponden a Obras Sociales. Fueron puestas en vigencia mediante la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 24013). Las mismas se detallan a continuación:

a) Fomento del empleo. Destinado a trabajadores desempleados con certificación expedida por el MTSS, incluyendo a aquellos trabajadores que por medidas de racionalización administrativa hayan dejado de prestar servicios en el Sector Público. Contempla un período de contratación de 6 a 18 meses durante el cual el empleador goza de un descuento del 50% en las siguientes contribuciones patronales: cajas de jubilaciones, INSSPyJ, asignaciones familiares y Fondo Nacional de Empleo (FNE). Adicionalmente, el empleador obtiene una reducción en el monto de la indemnización y el preaviso a pagar al cese de la relación laboral.

b) Lanzamiento de nueva actividad. Contratos que se originan en la apertura de un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción. Contempla un período de contratación de 6 a 24 meses, durante el cual el empleador goza de un descuento del 50% en las contribuciones patronales (caja de jubilaciones, INSSPyJ, asignaciones familiares y FNE). Adicionalmente, el empleador obtiene una reducción en el

monto de la indemnización y del preaviso a pagar al cese de la relación laboral.

c) Práctica laboral para jóvenes. Destinado a jóvenes de hasta 24 años, con formación laboral, técnica o profesional acreditada. Contempla un período de contratación de 1 año con un descuento del 100% en las contribuciones patronales, excepto para Obra Social y el FNE. No corresponde indemnización por vencimiento del plazo, aunque sí por falta de preaviso.

d) Trabajo-formación. Destinado a jóvenes de hasta 24 años sin formación en busca de primer empleo. Esta modalidad exige que se destine hasta la mitad del tiempo de trabajo en la formación del joven. Contempla la contratación por un período comprendido entre los 4 y los 24 meses. El empleador goza de similares exenciones a las del contrato anterior.

A partir de la sanción de la Ley 24467, las pequeñas empresas, aquellas que cuentan con 40 o menos trabajadores y no superan los montos topes de facturación establecidos por la Comisión Especial Asesora para la reglamentación de la mencionada Ley, acceden a las modalidades de la Ley 24013 con mayores beneficios, al quedar eximidas de la habilitación previa por Convenio Colectivo de Trabajo, de abonar indemnizaciones por finalización del contrato y del registro en el SURL.

Los Programas de Empleo se refieren a las acciones del gobierno con el fin de promover la creación de nuevos empleos. El Cuadro N° 9 presenta las ayudas económicas pagadas y los recursos financieros invertidos.

Los programas de empleo son parcialmente financiados con recursos provenientes del FNE. A continuación se resume brevemente el perfil de cada uno de los programas ejecutados, según sigan vigentes o hayan finalizado con anterioridad a diciembre de 1996.

Los programas vigentes a diciembre de 1996 son:

a) PEP (Programa de Empleo Privado). Consiste en la inserción ocupacional de trabajadores con o sin formación previa, inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo, mediante la contratación de los mismos por empresas privadas. Los contratados bajo este programa reciben una ayuda económica que forma parte de su salario, durante diferentes períodos, según la duración de los contratos (no menos de cuatro meses).

b) PEP PyME (Programa de Empleo Privado para PyME). Este programa incentiva la contratación de

trabajadores en las PyMEs, a través del otorgamiento de una ayuda económica durante diferentes períodos (dependiendo de la duración del contrato) disminuyendo, de esta manera, los costos de las empresas que adhieran al Programa. Pueden utilizar este programa las empresas con hasta cien trabajadores.

c) FORESTAR (Programa Nacional de Forestación Intensiva). Su objetivo es fomentar la creación de empleo en empresas productoras de bienes y/o servicios que realizan actividades en el sector forestal, promoviendo la ocupación transitoria de trabajadores.

d) PROEDIS (Programa de Empleo de Interés Social). Consiste en la ejecución de obras de interés social o comunitario por Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, mediante un convenio suscripto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La entidad no gubernamental tomará trabajadores inscriptos en la Red de Servicios de Empleo por un período de hasta seis meses, con financiamiento para el pago de ayudas económicas por trabajador por mes. Los beneficiarios son trabajadores desocupados que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- que su calificación fuere en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción,
- que sean mayores de 45 años,
- que sean desempleados de larga duración.

e) PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías). Este programa tiene la finalidad de actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante, con una práctica que lo habilite para el ejercicio de una profesión u oficio. Son beneficiarios aquellos trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Servicio de Empleo. La duración de la pasantía será de uno a tres meses y se asigna una beca o ayuda económica.

f) PROAS (Programa de Asistencia Solidaria). De ejecución conjunta por parte del MTSS y la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, está destinado a brindar entrenamiento ocupacional a trabajadores desocupados con baja calificación profesional, preferentemente jefes de familia, con permanencia de larga duración en el desempleo, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. El beneficiario recibe una ayuda económica no remunerativa individual y mensual por un período no inferior a tres meses ni superior a doce meses.

g) PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional). Presenta similares características que el anterior, siendo de aplicación exclusiva en aquellas pro-

vincias que coparticipen en su financiamiento. En este caso, la ayuda que recibe el beneficiario se financia, a prorrata, por el Fondo Nacional de Empleo y la provincia interviniente.

h) Asistir. Estimula la ocupación transitoria de jóvenes de hasta veinticinco años, sin ocupación, para la prestación de servicios civiles a la comunidad mediante el otorgamiento de una ayuda económica mensual.

i) Trabajar. Orienta sus acciones a los grupos de desocupados más vulnerables, con el objeto de que a través de proyectos de infraestructura económica y social se contribuya al desarrollo de las comunidades y a mejorar las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios. Pueden presentar proyectos tanto organismos públicos como comunitarios, los que no deben ser inferiores a los 3 meses ni superiores a los 6. En ese lapso el beneficiario percibe una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. La cobertura de salud es responsabilidad de los organismos promotores de los proyectos.

j) Empezar. Está dirigido a nuevas empresas, a empresas existentes que estén desarrollando nuevos emprendimientos y, en general, a empresas que puedan demostrar que están creando nuevos puestos de trabajo. Deben invertir en la capacitación inicial de quienes constituyen el nuevo personal por un lapso no superior a 3 meses (en casos de excepción pueden extenderse hasta los 6 meses), en el cual los beneficiarios perciben una ayuda económica no remunerativa en concepto de beca, que de efectuarse fuera del establecimiento contratante, es financiada con el Fondo Nacional del Empleo. La cobertura de salud está a cargo de las empresas adheridas. Al término del período de capacitación, las empresas adheridas deben contratar como mínimo un 60% de los beneficiarios capacitados, por un período no inferior a 1 año.

Los programas de empleo que cesaron o fueron sustituidos por los anteriormente mencionados son:

\*PROCOPA (Programa de Empleo Coparticipado). Este programa se basaba sobre la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas de mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción, con financiamiento conjunto del Fondo Nacional de Empleo y de las provincias.

\*FORMACION PROFESIONAL. Se trataba de programas que promovían diversos tipos de formación y prácticas laborales adoptados a fin de lograr

una inserción y adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones del mercado de trabajo.

\*PIT. Programas intensivos de trabajo, cuyos sentidos y resultados se discuten en la sección que sigue.

Los programas de Formación Profesional promueven distintos tipos de práctica laboral para lograr la inserción y adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Incluyen:

a) Talleres Ocupacionales. Se crearon a iniciativa del MTSS para responder a la formación rápida de mano de obra para cubrir necesidades de nuevos empleos, perfeccionamiento y reconversión laboral. Permiten una capacitación acelerada en temas de gran demanda, de acuerdo a la zona de ubicación del taller. Los mismos están destinados a la capacitación de personas que buscan empleo y a aquellas que estando empleadas necesitan continuar su perfeccionamiento. Brindan apoyo y capacitación a trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas. El taller ocupacional está compuesto por Sindicatos, Asociaciones Civiles y Empresarias y otras Entidades no Gubernamentales que cuentan con la asistencia económica -en una primera instancia- del MTSS, para la compra de equipamiento y eventuales remodelaciones edilicias.

b) Proyecto Joven. Se propone facilitar la actividad laboral de jóvenes mayores de 16 años, de bajos recursos, sin experiencia laboral relevante, con instrucción no superior al secundario incompleto y que se encuentren desocupados, subocupados o inactivos. El Programa les ofrece la posibilidad de alcanzar la capacitación laboral al nivel de semicalificación mediante cursos de capacitación y pasantías diseñados de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo formal. Proyecto Joven solventa íntegramente el costo de la capacitación, accidentes de trabajo, revisión médica, becas y subsidios que reciben los jóvenes. El Proyecto se propone capacitar para el trabajo, a través de cursos que responden a las demandas reales del sector productivo y con pasantías laborales en la propia empresa, a más de 200.000 jóvenes de todo el país.

c) Aprender (Contrato de aprendizaje). Promueve la capacitación en empresas de jóvenes de 14 a 25 años sin empleo, a través del reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa que adhiere al Programa para los aprendices contratados bajo esta modalidad, cuando la relación de aprendizaje fuera mayor a seis meses. Podrán acceder a este Programa las empresas inscriptas en el MTSS.

## 5. LOS PROGRAMAS INTENSIVOS DE TRABAJO (PIT): CARACTERIZACIÓN ECONOMICA Y EFICIENCIA EN LA IMPLEMENTACION

Durante los años 1993 y 1994 el MTSS implementó los Programas Intensivos de Trabajo, destinados a reducir la tasa de desocupación y mejorar la capacidad de empleo de distintos grupos de desempleados sobre la base de un proceso de asignación basado en la descentralización. El trabajo de campo realizado permite utilizarlos para un estudio de caso interesante, en cuanto a las lecciones que se obtienen de la filosofía de su aplicación y con respecto a su implementación en la práctica.

En el Cuadro N° 11 se muestra una clasificación de los PIT otorgados en 1993 por región, mientras que en el Cuadro N° 12 se presenta la clasificación por tipo de proyecto. Se aprecia que la incidencia directa (es decir, calculando los puestos PIT creados con respecto a la cantidad de desocupados) es muy variable entre regiones. El efecto total es muy reducido en las regiones más grandes (Capital Federal, Provincia de Buenos Aires). Cabe observar que Córdoba no participaba del programa.

Era un programa destinado a la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, sin calificación y calificados, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo para la realización de obras y tareas de interés de la comunidad. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados por Organizaciones No Gubernamentales.

El año 1993 es el más representativo del funcionamiento de estos proyectos, ya que constituyeron más del 20% del gasto en políticas de empleo, mientras que en 1994 su participación disminuyó al 6%; luego fueron suspendidos<sup>43</sup>. De todos modos, constituyen un interesante caso de estudio en términos del examen de su pertinencia, de la eficiencia en la implementación y de las lecciones que se extraen del mecanismo de descentralización utilizado.

El sector público tiene a su cargo tradicionalmente tres áreas de acción:

- La de *asignación*, en la que se ocupa de determinar la relación socialmente adecuada entre la oferta de bienes privados y la provisión de bienes públicos.

- La de *distribución del ingreso*, en la que opera de manera de contribuir a alcanzar una distribución personal del ingreso considerada justa o apropiada.

- La de *estabilización*, en la que actúa de manera de compensar las fluctuaciones del nivel de actividad o de algunas variables macroeconómicas relevantes, disminuyendo los costos de ajuste que recaerían sobre los individuos o las firmas.

Si bien algunas medidas de política fiscal y económica pueden fácilmente clasificarse como pertenecientes a algunas de estas áreas, por lo menos en cuanto a sus efectos inmediatos o de impacto, otros instrumentos abarcan más de un área de acción.

Justamente el caso de los PIT es el de un instrumento que atacó problemas en más de una de estas áreas al mismo tiempo. Se ocupaba de los problemas de desempleo, es decir dentro del área de estabilización; jugaba también -tal como fue implementado- un rol dentro del área de distribución, por ejemplo proveyendo oportunidades de trabajo a grupos de individuos desempleados estructuralmente. Determinaba incentivos al uso de los desempleados en la provisión de bienes públicos o comunitarios regionales, interviniendo entonces en la asignación de recursos entre la producción de bienes públicos y privados.

*El seguro social, el seguro de desempleo y los PIT*

Los programas de seguro social han crecido mucho en la mayor parte de los países, en la forma de pensiones de retiro, compensaciones por desempleo y de ingresos o asistencia en el área de salud.

El diseño óptimo de programas de seguro social incluye la consideración del "trade-off" entre protección contra los eventos inciertos y las consideraciones de eficiencia y equidad, estas últimas habitualmente discutidas en la implementación de sistemas impositivos.

En este sentido, la primera inquietud natural es la de tratar de entender por qué ciertos seguros son provistos por el sector público y no contratados en el privado, es decir, por qué debe intervenir el sector público con una herramienta que simultáneamente ataca -como es el caso de los PIT- problemas en las áreas de estabilización y de distribución del ingreso.

Se han ensayado diversas respuestas.

Ciertos autores argumentan elementos de altruismo en el sentido de que algunos agentes económicos derivan utilidad o satisfacción no sólo de su propio consumo sino también del de los demás.

Otros, en cambio, sostienen que las transferencias

<sup>43</sup> Cf. Montoya (1996).

del estado son compensaciones destinadas a sostener el sistema económico y sus reglas jurídicas. En este sentido, un seguro de desempleo es simplemente un mecanismo para evitar otros costos, como crímenes o revueltas sociales o bien grandes traslados de mano de obra de una región a la otra en busca de empleo<sup>44</sup>.

Finalmente, algunos más, afirman que la razón básica de la existencia y crecimiento del estado de bienestar radica en la demanda implícita de un sistema de seguro que elimine la incertidumbre típica del sistema económico. En este caso, se argumenta que los planes privados no pueden sustituir perfectamente a los planes públicos, debido a que los mercados privados no funcionarían eficientemente en el área de seguro de ingreso debido a fenómenos tales como:

- La "selección adversa", aquella situación en la que contratan un seguro de vida o de salud o uno de desempleo quienes ya saben que están enfermos o que van a ser despedidos.

- El "azar moral", aquellos casos en los que quienes compran el seguro, luego de asegurados, no se cuidan de contraer enfermedades o de evitar ser despedidos.

La provisión privada de un seguro de desempleo tropezaría entonces con serios problemas, si esos fenómenos son generalizados. Esto supone una menor capacidad relativa de fiscalización del comportamiento efectivo de los agentes asegurados, es decir el sector "privado" estaría más expuesto al oportunismo "privado". El resultado sería la no provisión del seguro o alternativamente, primas demasiado elevadas para las capacidades de pago de los contratantes.

Pero hay una razón adicional para que ciertos seguros sean provistos por el sector público que es especialmente relevante en el caso del mercado de trabajo.

El sector privado puede proveer seguros si tiene a su favor la operación de la ley de los grandes números, es decir, si los asegurados tienen riesgos individuales no correlacionados entre sí; esto le permite a la compañía de seguros diversificar su cartera entre una multitud de agentes de modo que puede compensar las pérdidas con unos, con ganancias de otros<sup>45</sup>. Esta posibilidad es menor cuando se trata de asegurar contra shocks - recesivos por ejemplo- que afectan todo un país o

toda una región al mismo tiempo<sup>46</sup>. Es en estos casos cuando el sector público opera como asegurador social financiando esos programas a partir de sus rentas generales, de manera de compensar la recesión y de asegurar la distribución del ingreso.

Un aspecto adicional interesante es la cuestión de si las políticas de bienestar deberían estar orientadas a igualar oportunidades (educación subsidiada, cuidado dental de niños, ayuda económica para familias numerosas) o a igualar resultados (programas de ingreso mínimo garantizado, programas de seguro de desempleo o PIT).

En principio, el primer método afecta menos los incentivos y parecería más eficiente. Se ocupa de mejorar la calidad del capital humano, principal activo de las familias en los deciles más bajos de la distribución del ingreso.

El método de igualación de resultados puede afectar directamente o no, los incentivos a la participación en el mercado de trabajo y al esfuerzo realizado en él. Así, un seguro de desempleo puede inducir una participación pasiva en el mercado de trabajo, en el sentido de manifestarse como desempleado involuntario, para cobrar la compensación, pero sin emprender actividades de búsqueda de trabajo.

En este marco, vale la pena intentar una categorización del caso de los PIT.

Tal como funcionaron en su aplicación efectiva estos programas abarcaron:

- El rol de un seguro de desempleo respetando los incentivos a la participación genuina en el mercado de trabajo, objetivo inmediato que les atribuye la ley, pero además incluyeron de hecho.

- El carácter de un instrumento dirigido a mejorar la distribución del ingreso.

- El funcionamiento de un mecanismo dirigido a aumentar la provisión de bienes públicos a nivel local.

Es decir, involucraban simultáneamente aspectos de política de estabilización y de distribución del ingreso, incluyendo al mismo tiempo consideraciones de federalismo fiscal.

En este sentido, de acuerdo con esta multiplicidad de roles, cabe notar la necesidad de examinar la posibilidad de que, observados en el "equilibrio general", los programas tengan costos no deseados o tiendan a generar superposiciones con otros programas de ac-

<sup>44</sup> Un ejemplo de este tipo de programas son los implementados para sostener el empleo en el Nordeste brasileño.

<sup>45</sup> Ese es el sentido general de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo.

<sup>46</sup> Esto ilustra por qué el seguro contra el granizo, que afecta a todos los productores de una zona al mismo tiempo, no existe o es costoso.

ción y, continuando esa línea de razonamiento, la oportunidad de diseñar y utilizar instrumentos diferentes para objetivos de distintas áreas.

La provisión de cualquier tipo de seguro de desempleo comparte con el PIT ese carácter de constituirse en un instrumento de acción sobre varios frentes al mismo tiempo, aunque existen algunas diferencias entre ellos que vale la pena considerar.

Un seguro de desempleo financia el proceso de búsqueda de trabajo de manera individual y privada. Correspondería a un modo de intervención eficiente bajo una situación de desempleo friccional en la que se considera que es la falta de información lo que está impidiendo el empleo. De todos modos, esa búsqueda puede ser liderada o complementada por agencias públicas que concentren la información sobre vacantes.

El rol del seguro de desempleo es tanto mayor cuanto menor el acceso al mercado de capitales de los trabajadores y cuanto menores sean los activos que disponen para desarrollar su vida normal sin tener un flujo de ingresos del trabajo.

Este no era el caso de un PIT, el que empleaba a los trabajadores de modo que limitaba las tareas de búsqueda. Tenía implícito un diagnóstico del desempleo transitorio o bien presuponían que la creación del empleo podía realizarse favoreciendo proyectos que permitían descubrir las calificaciones de la mano de obra o generar nuevas.

También es cierto que el PIT consentía -en principio- el aprovechamiento de los fondos de manera productiva y daba a los individuos motivación para seguir en el mercado de trabajo sosteniendo su productividad en el largo plazo. Es decir, contrarrestaba el efecto "trabajador desalentado". Se reconoce que este "incentivo implícito"<sup>47</sup> es mayor si el agente se involucra en la provisión de bienes para la comunidad a la que pertenece y si la participación en el programa no implica para él un costo de desplazamiento o el alejamiento del núcleo familiar, apreciaciones confirmadas por la experiencia con los programas de empleo en el nordeste brasileño.

Pero el PIT, como el seguro de desempleo, podía generar un efecto "trabajador adicional": los PIT otorgados en cierta región pueden incentivar la migración hacia ella desde las regiones vecinas o inducir la participación de agentes nuevos en el mercado. Eso haría más dudosas las mediciones ex-post de su

éxito. Este fenómeno también podría registrarse por estratos, en tanto el PIT no se circunscribiera a ciertos grupos específicos; por ejemplo, trabajadores casados de determinada edad y con un cierto número de hijos recientemente despedidos.

Por otra parte, el PIT podría eventualmente determinar una disminución más que proporcional de la tasa de desempleo. En efecto, es sabido que cuando existe desempleo en el mercado de trabajo de los hombres casados, se produce una entrada al mercado de sus esposas, para compensar el ingreso familiar caído. Este tipo de efecto haría que luego de la aplicación de un programa PIT para los esposos, cayera simultáneamente la tasa de desempleo de mujeres. Además, los entes municipales o las empresas que los recibían, podían sustituir con trabajadores PIT a otros trabajadores ya contratados o por contratar.

Debería entonces hablarse de una *incidencia neta* del PIT. El concepto de incidencia neta del PIT aplicado requiere tener un buen conocimiento del mapa de desempleo (por ejemplo, quiénes están desempleados en cada región, a qué grupo social pertenecen, son hombres o mujeres, son recién llegados al mercado de trabajo o ya participaban en él regularmente, son o no migrantes de otras zonas).

#### *Identificación del tipo de desempleo objetivo de los PIT*

El uso de programas destinados a disminuir el nivel de desempleo puede actuar, en principio, de dos maneras distintas. Por una parte, cabe actuar de manera de disminuir el desempleo total, sin discriminar por estructura poblacional o por tipo de ocupación o región.

Valen en este caso todos los posibles mecanismos de incentivación al empleo directo (por ejemplo, aumento del empleo público) como indirecto (aumento del gasto público o subsidios a la contratación de mano de obra).

El impacto total de las medidas debería evaluarse teniendo en cuenta el aumento del empleo de manera directa e indirecta. Sería necesario entonces considerar la cadena de requerimientos directos e indirectos de empleo generado por una unidad de actividad del programa por emprender.

Un camino alternativo es el de atacar distintos tipos de desempleo con diferentes herramientas, reconociendo primero el tipo de desempleo sobre el que se quiere actuar dados los recursos disponibles.

Así, es necesario diagnosticar primero la naturaleza del desempleo que se enfrenta, y luego, determinar

<sup>47</sup> Este efecto es similar al que considera la llamada "teoría de los salarios de eficiencia".



el instrumento a utilizar. Ese parece ser el mecanismo que debería usarse para hacer menos costosa y más efectiva la aplicación de una medida. La naturaleza del desempleo responde en general a distintas causas, que pueden resumirse como sigue:

- *Desempleo tipo A, estructural*, originado en desequilibrios entre las habilidades de los agentes y las demandadas en el mercado.

- *Desempleo tipo B, por escasez de capital*, producido por la tecnología disponible incapaz de emplear todo el trabajo disponible a pesar de la flexibilidad de los salarios.

- *Desempleo tipo C, de carácter keynesiano*, por caída de la demanda efectiva junto con alguna rigidez de salarios a la baja.

- *Desempleo tipo D, por reasignación lenta del trabajo entre sectores productivos*, por ejemplo el originado en una relocalización de los factores de la producción luego de un cambio de los precios relativos a nivel internacional en una economía abierta.

- *Desempleo tipo E, por discriminación de grupos específicos de participantes en el mercado de trabajo*, originado eventualmente en incentivos implícitos en la legislación, por ejemplo no contratar mujeres jóvenes si los beneficios otorgados a las madres son muy onerosos para las empresas.

- *Desempleo tipo F*, originado en pobreza extrema que obliga a la participación plena de los miembros de la familia.

La naturaleza de los PIT -de acuerdo con lo previsto en la legislación- era dar empleo transitorio a grupos de trabajadores para solventar situaciones de emergencia ocupacional.

El concepto de emergencia ocupacional parece referirse, implícitamente, a una situación pasajera, tal como se observaría en los casos de desempleos tipo C y D, para los que los PIT eran una herramienta adecuada. Exáminese ahora el impacto de los PIT sobre la tasa de desempleo en el caso de los otros tipos de desempleo.

La aplicación de PIT para resolver problemas de desempleo estructural, por inhabilidades de la fuerza de trabajo, o cuando escasea el capital para emplear toda la mano de obra, o cuando existen aspectos de la legislación que limitan la incorporación de gente a las vacantes, sólo puede tener un impacto pequeño y transitorio. Servirían para resolver sus problemas de empleo de corto plazo; es difícil pensar que, aun con programas PIT orientados a mejorar las calidades de la mano de obra, podía cambiarse el carácter del

capital humano de manera permanente y respondiendo exactamente a las necesidades del mercado. Lo más probable es que cuando el programa se terminara, después de tres o seis meses, esos trabajadores nuevamente pasarían a formar parte de los desempleados.

Eso no sería necesariamente el resultado en los casos C o D. El programa tipo PIT serviría para disminuir una tasa de desempleo que tarde o temprano desaparecería; se observaría entonces que el agente no volvería a registrarse como desempleado.

El desempleo tipo F seguramente requeriría un programa de asistencia orientado a mejorar los ingresos familiares y la posición de activos de los agentes (por ejemplo, planes de riego para regiones crónicamente pobres). Algunos de los programas PIT, bien intencionados en este sentido, se orientaron por este camino; parecería más conveniente, sin embargo, separar los programas por tipo de desempleo a atacar.

Así, sería necesario diagnosticar primero la naturaleza del desempleo que se enfrenta y luego determinar el instrumento a utilizar. Ese parece ser el mecanismo que haría menos costosa y más efectiva la aplicación de una medida.

En el primer caso, y cumpliendo un rol de estabilizador de la economía, el sector público saldría a compensar a los trabajadores temporalmente despedidos sobre la base de una información diferencial que le indica que ese shock desfavorable se revertirá en el futuro.

Bajo esas condiciones, la compensación, a su vez, no debería favorecer la reasignación de la mano de obra o su movilidad interregional, dado que se incurriría en costos para responder a una situación transitoria. En este caso tampoco sería razonable el uso de un sistema de seguro de desempleo que indujera a los trabajadores a realizar una actividad intensa de búsqueda de trabajo o que incurrieran en costos elevados por conseguir su reeducación.

En el caso de una modificación en la política económica, global o regional, que cambiara de manera definitiva el peso relativo de los sectores productivos, en cuanto al uso del valor agregado doméstico, el análisis sería diferente.

Temporariamente los trabajadores estarían desempleados hasta tanto se desarrollaran los planes de inversión nuevos. La información proveniente de la política económica jugaría un rol fundamental para el diseño de la política de trabajo y, en particular, del tratamiento del desempleo. Por ejemplo, permitiría determinar en qué regiones se producirían incremen-

tos futuros de la demanda de trabajo, de modo que el diseño del seguro de desempleo debería orientarse a favorecer la movilidad de los factores hacia ella<sup>48</sup>.

En esas circunstancias el financiamiento de la mudanza podría operar en el sentido correcto; por el contrario, la aplicación de un programa de empleo en una región que ha perdido su rentabilidad sería inadecuada, en cuanto inmovilizaría la mano de obra en regiones en la que es redundante y la haría escasa en aquellas donde es necesaria.

Esto sería tanto más así, si la mano de obra inmovilizada se usara para la construcción de edificios o la provisión de bienes públicos como hospitales que crearían fuentes de trabajo permanentes en regiones poco atractivas desde el punto de vista económico<sup>49</sup>.

Parecería oportuno considerar los aspectos formativos del mecanismo de ayuda al desempleo, si es necesario reeducar a los trabajadores para que puedan ocupar los nuevos puestos por abrirse, resolviendo entonces un problema implícito de desempleo estructural con una herramienta de estabilización.

En cuanto al desempleo de algunos estratos poblacionales o de tipos de ocupación o de ciertas regiones muy especiales, parecería más adecuado un ataque con instrumentos específicos y no con herramientas diseñadas como los PIT.

Claro que una acción eficiente requeriría dos vías de información:

- Por un lado, *la indicación clara del sentido de la política económica* que sirva de guía para evaluar las modificaciones en los niveles de actividad de las diferentes industrias y su impacto sobre la asignación de recursos entre regiones.

- Por el otro, *un mapa de empleo y desempleo regional y por estratos para toda la economía* que permita establecer un sistema de instrumentos eficientes para atacar el desempleo permanente y compensar el transitorio de modo dado al presupuesto asignado.

### *La implementación de los PIT y la descentralización de la decisión de asignación*

<sup>48</sup> En algunos países, como Canadá, los programas de asistencia han incluido subsidios a la mudanza de la mano de obra a otras regiones.

<sup>49</sup> En este sentido, en un esquema de comercio internacional en el que prevaleciera la especialización siguiendo el principio de las ventajas comparadas, la movilidad de factores entre regiones sería óptima desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos.

Las secciones anteriores han discutido el carácter y clasificación desde el punto de vista de la eficiencia económica sin hacer consideraciones sobre su administración. Esta sección está destinada a discutir los aspectos de eficiencia de los programas en cuanto a su funcionamiento efectivo.

En primer lugar, es necesario aclarar cuál es el criterio de éxito del PIT. Para la autoridad principal, por ejemplo, el éxito podría ser medido por la disminución de la tasa de desempleo; para el organismo de implementación o instrumentación del programa, el criterio de éxito sería la posibilidad de utilizar *todos* los fondos asignados en programas PIT. Consistentemente, el fracaso se derivaría de no haber terminado el programa con fondos excedentes con respecto a los asignados.

Cabe notar que ese no sería necesariamente el criterio o, por lo menos, el principal criterio relevante para la selección de programas PIT. Deberían tenerse en cuenta aspectos de eficiencia económica y, adicionalmente, una serie de cuestiones son relevantes en cuanto al monitoreo y evaluación del funcionamiento de los PIT.

Desde la posición de la autoridad principal, debería esperarse que el mayor o menor éxito de un programa PIT se asociara al hecho de haber reducido la tasa de desempleo específica, haber provisto el bien que se programó y haber cubierto una necesidad de la región en la que se aplicó.

Un programa aparecería por lo tanto mejor clasificado:

- Si responde a una verdadera emergencia ocupacional.
- Si se cumplió efectivamente lo acordado con la autoridad federal.
- Si esta verificó la realización de las tareas previstas.
- Si esas tareas respondían a las necesidades municipales de acuerdo con criterios aceptados desde un principio.

Es necesario notar que esta multiplicidad de objetivos implica que la intervención en el mercado de trabajo exitosa requiere información sobre la evolución de toda la economía (qué actividades expandirán sus niveles de actividad, cuáles deben sostenerse en el largo plazo, en qué regiones se prevé una expansión del valor agregado, cuáles son los requerimientos de mano de obra calificada o no, previstos de acuerdo con la política económica) así como información sobre bienestar social e infraestructura básica a nivel regional.

1) Cuál es la autoridad de implementación.

Al ser implementados a nivel municipal, los PIT responden a las recomendaciones más modernas sobre federalismo fiscal, aunque eso implica un mayor compromiso de control y monitoreo por parte de las autoridades federales así como una mayor necesidad de coordinación e información a nivel provincial y municipal.

En términos generales, puede decirse que un PIT exitoso en cuanto a esos objetivos no se alcanza bajo dos tipos principales de casos:

a) Cuando las autoridades locales no son capaces de evaluar la naturaleza del desempleo en su provincia o municipio, no tienen buenos registros de desempleo (por tipo y estrato) o no son capaces de identificar proyectos útiles desde el punto de vista de sus comunidades.

b) Cuando los referentes del programa son estructuras burocráticas complejas, en regiones relativamente grandes y más ricas, en las que las autoridades federales pierden la capacidad de seguir la evolución del PIT.

Esto lleva a la paradoja que el PIT exitoso es aquél que llega a localidades o regiones relativamente bien organizadas, con proyectos de interés comunitario bien definidos y con una categorización clara de la naturaleza del desempleo y de los estratos sociales (caso Mendoza). Es decir, donde el PIT tal vez sea probablemente menos necesario en términos relativos.

Se aplica entonces una recomendación que surge también de la apreciación de la experiencia en otros países de Latinoamérica: la utilización de programas tipo PIT requiere disponer de información permanente y clara sobre la estructura del desempleo, coordinada por la autoridad federal, así como de un lista actualizada de proyectos de interés comunitario.

2) Cómo se llega a los desempleados.

El método elegido en la implementación de los PIT responde a los criterios más modernos de asignación del gasto. Dado que el monto de éste ya se había decidido y dado que el programa se había implementado, la aplicación del procedimiento de implementación a través de los municipios parece haber sido el más adecuado siguiendo los principios más estrictos de federalismo fiscal.

De hecho, la razón más clara para argumentar fallas en la asignación de fondos y en la aplicación del empleo generado de manera centralizada, hubiera sido que los municipios usaron a los ocupados en tareas alternativas.

Asimismo, debería observarse si los ocupados en el programa finalizan la obra o se van antes, y si en ese caso se devuelven los fondos no utilizados con la prontitud necesaria para poder reasignarlos a otros proyectos. Cabe notar que si eso ocurre y los fondos vuelven rápido a la fuente, el objetivo del programa se habrá alcanzado en cuanto era dar empleo temporario hasta que los agentes pudieran reubicarse en el mercado de trabajo.

En principio, esa objeción sólo podría fundamentarse en que se usaron los fondos para la provisión de bienes privados o que el programa involucró la ocupación de gente que hubiera sido empleada de todos modos.

El primer caso, requiere la aplicación de un criterio de monitoreo claro en cuanto a la finalización de las obras previstas dentro del marco de parámetros o coeficientes de empleo normales para esa actividad.

El segundo, exige el funcionamiento de unidades federales de seguimiento, independientes de las autoridades municipales, capaces de establecer la calidad de desempleado de los agentes contratados.

Este requerimiento de información se agrega a la necesidad de mantener un registro permanente de desempleo confiable -ya mencionado- que permita diagnosticar su naturaleza, así como el requisito de sostener un listado de proyectos de eventual realización, de modo de no implementar de urgencia los que están disponibles, aun cuando no cumplan todos los requisitos para ser aplicados.

Las autoridades federales tenían dos tipos de problemas para la asignación de los fondos. Por una parte, la asignación era difícil en regiones que no tenían carpetas disponibles de proyectos útiles para la comunidad o que no eran capaces -desde el punto de vista administrativo- de ocuparse de los desempleados de su zona. Por la otra, el seguimiento del destino final de los fondos era también muy difícil en las provincias o regiones muy grandes, con estructuras burocráticas complejas. Es en este sentido que, para no perder el financiamiento disponible, éste se otorgaba usando más un criterio de sentido común y de facilidad de la asignación que tomando en cuenta los principios económicos básicos de orientación de los programas.

Vale la pena entonces explorar cuáles eran las variables que llevaban a la asignación de fondos entre regiones, para establecer la existencia de regularidades.

En el Cuadro N° 13 se presenta un análisis de correlación entre la incidencia de los PIT sobre la PEA

para cada provincia, y las Necesidades Básicas Insatisfechas en 1993. El grado de correlación es alto, lo que podría hacer pensar que la asignación de los PIT entre regiones se realizó teniendo en cuenta las Necesidades de cada zona; sin embargo, como muestra el Cuadro N° 14, era todavía elevada la correlación entre Necesidades Básicas Insatisfechas y la incidencia de los PIT en la desocupación.

Una serie de análisis de regresión -resumida en el Cuadro N° 15- muestra que los puestos PIT otorgados por región son básicamente una función de los desocupados en valor absoluto de la región; es decir, la asignación parece haber respondido pasivamente al monto en valor absoluto del desempleo. Sin embargo, no parece haberse usado un criterio de asignación orientado a disminuir la tasa de desempleo ya que no hay una relación clara de esa tasa con los PIT como proporción de la PEA.

*Una metodología para la evaluación relativa de programas sobre la base de la experiencia con los PIT*

Se intenta definir aquí criterios para la comparación de programas tipo PIT, de modo de establecer un criterio relativo de aceptación. Es decir, no se trata de establecer si el programa PIT debe existir o no, o determinar cuál debería ser el monto de fondos que debe recibir frente a otros programas de carácter específico como los de ayuda a jóvenes desempleados o de asistencia de empleo para mujeres.

Se parte, en cambio, de suponer que la autoridad federal ha determinado el monto de fondos a aplicar a cada caso y de que existen una serie de programas PIT compitiendo por ellos.

Esta última hipótesis no es de menor relevancia, ya que debe recordarse que una de las principales limitaciones para el éxito del programa completo es la disponibilidad permanente, ya señalada, de proyectos viables que no requieran improvisación cuando se declare la emergencia ocupacional.

El enfoque coincide entonces con un análisis de "efectividad de costos", en términos de determinar la mejor aplicación relativa de programas *igualmente costosos* en términos de los requerimientos presupuestarios.

ETAPA 1. Clasificación del tipo de desempleo que se intenta reducir y contribución del programa propuesto dentro del contexto de la emergencia ocupacional.

Esta etapa tiene por finalidad acotar el programa a su objetivo específico: reducir el desempleo tempora-

rio, con actividades productivas, admitiendo que el trabajador no necesita emprender una búsqueda privada de trabajo.

Así, a igualdad de otras condiciones, la selección debería recaer más sobre desempleados de un cinturón industrial o de una región agrícola afectada por una catástrofe climática, shocks que se espera que se reviertan luego.

Este programa prevalecería sobre otros que tuvieran por objetivo la reducción de desempleo friccional -para el que es más apropiado un seguro de desempleo que consienta la inversión de tiempo en búsqueda de vacantes- o de desempleo estructural, originado, por ejemplo, en escasez de capital o en inhabilidades de los desocupados, que requieren de programas específicos de desarrollo.

En la evaluación del tipo de desempleo deberá tenerse en cuenta si el programa tiende o no a inmovilizar a la mano de obra en una región particular. Y si se considera que, dentro de la política económica general, la determinación de incentivos a la movilidad es o no favorable.

Asimismo, deberá tenderse a aceptar aquellos proyectos que, atacando primero un tipo de desempleo, ayudan a disminuir el desempleo total vía la cadena de empleos directos e indirectos generados por la actividad. De ese modo se privilegiarían, por ejemplo, actividades de construcción frente a las de barrido.

*Un requisito indispensable para la aplicación de estos criterios es la disponibilidad de un mapa de desempleo de la economía argentina, que permitiera apreciar regularmente el tipo de desempleo que se registra por región, distinguiendo urbano o rural, y grupo social desempleado.*

*También se requiere disponer de una estructura productiva regional en términos de descomposición del PBI geográfico y de los requerimientos directos e indirectos por unidad de actividad de cada región.*

ETAPA 2. Admitidos dos programas que tienden a resolver el mismo problema de desempleo, parece razonable aceptar más rápidamente aquél que incluye la provisión de infraestructura básica o a resolver necesidades básicas de la región, de acuerdo con indicadores de bienestar contruidos ad hoc.

*Esta etapa requiere la disponibilidad de un mapa de necesidades sociales definidas por región o bien la disponibilidad regular de información de los municipios con respecto a proyectos de su interés, que impida la improvisación al decidirse el funcionamiento de programas tipo PIT.*

ETAPA 3. Teniendo en cuenta iguales necesidades provinciales, privilegiar aquél que contribuye a la formación de los trabajadores permitiendo la acumulación de capital humano.

ETAPA 4. Aceptar aquellos proyectos que mejoren el valor económico de los activos de los trabajadores.

En efecto, una forma de mejorar la situación del mercado de trabajo, corrigiendo fenómenos como el del trabajador adicional, es conseguir que los activos de los trabajadores mejoren su valor. Implícitamente, los mecanismos de formación de capital humano y de aprendizaje de nuevas profesiones cumplen ese rol.

*El monitoreo y control de programas como los PIT*

Aquí se presentan una serie de observaciones relevantes para la implementación de métodos de control de programas similares a los PIT.

1) *Compartir costos con las provincias y municipios. Pagar costos del trabajo o proveer los insumos.*

El mecanismo utilizado en el caso de los PIT, en cuanto a compartir los costos del programa, estaba de acuerdo con la metodología de descentralización adecuada. De hecho, hacía que la autoridad local o la comunidad que emprendía el PIT con la autoridad central reconociera el costo total del proyecto (y los marginales) y evitara el oportunismo en cuanto a sobredimensionar los proyectos o a generar proyectos de segundo orden de importancia.

El método del "costo compartido" es el que se recomienda a nivel internacional para los programas de asistencia social. Este es, claramente, el caso de Canadá, país para el cual el tamaño del estado de bienestar es relativamente grande, respetando principios muy estrictos de federalismo.

2) *Intermediación de las provincias o contacto directo con los municipios.* Tipo de desempleo objetivo del programa. Proyectos de carácter visible o invisible.

Con respecto a la experiencia de Canadá, cabe observar un fenómeno aplicable al caso de los PIT. Varios de los programas de asistencia se guiaban, en cuanto al monto total a asignar por provincia, por indicadores básicos, en particular del tamaño de la población provincial. Como el número de habitantes por provincia era declarado, entre censos, por las propias autoridades provinciales, éstas tendían a exagerarlo. Es así que al realizarse censos las poblaciones totales efectivas eran menores. Desde el punto de vista de la última observación, sería difícil de

monitorear la verdadera tasa de desocupación a nivel municipal.

Por otra parte, la delegación a las autoridades municipales de la presentación de proyectos podría establecer una asignación proporcionalmente mayor de los puestos a desempleados estructurales más que a desempleados temporarios. Es decir, la intención de alcanzar una mayor descentralización en la provisión de bienes públicos o comunitarios determinaría un costo en términos del tipo de desempleado al que se quiere llegar con ayuda.

3) *Monitoreo del desempleo y fenómenos de migración hacia regiones exitosas.*

4) *Costos de incumplimiento o premios por éxitos creíbles en el tiempo.* Si los programas de ayuda se mantienen por lapsos razonablemente largos es posible pensar en mecanismos de premios y castigos asociados al resultado de los programas en cada región; de esa manera, podría establecerse una competencia por los fondos disponibles al principio de cada período. Claro está que esto depende de que la decisión sea atacar alguna forma de desempleo estructural y no derivado de problemas temporarios de demanda efectiva.

## 6. CONCLUSIONES

Durante la primera mitad de la década el mercado de trabajo en Argentina ha sufrido modificaciones sustanciales:

- Aumento sostenido de la tasa de actividad, primero como consecuencia del aumento de los salarios en términos de bienes y luego, por efecto trabajador adicional para cubrir los ingresos familiares afectados por el aumento del desempleo de los jefes de hogar y por los compromisos financieros y necesidades de ingreso de las familias.
- Cambio en los precios relativos del trabajo y del capital y modificaciones en las tecnologías (hacia las más capital intensivas) en parte para poder tener acceso a los mercados de bienes.
- Aumento de la productividad media del trabajo de la economía, probablemente por cambio tecnológico incorporado.
- Mayor aplicación efectiva de las normas laborales como resultado del aumento de la presión tributaria.

El fenómeno de desempleo masivo de la economía fue atacado, en general, con diversas medidas de política de empleo y con el seguro de desempleo. En

términos generales, el gasto en sostener esas medidas está por debajo de lo esperado cuando se comparan los recursos destinados en otros países. Es más, el uso de una variedad de políticas focalizadas no está de acuerdo con las características de la desocupación que afecta actualmente a la economía: desocupación de jefes de hogar que induce la entrada de otros integrantes de la familia al mercado, baja sensibilidad expuesta de la demanda de trabajo a disminuciones en el costo laboral.

En este trabajo se examina en detalle uno de los programas de promoción del empleo, los PIT, aplica-

dos durante 1993 y 1994, con un claro sentido de descentralización fiscal en la asignación de los recursos. Las fallas específicas del programa estuvieron vinculadas a la imposibilidad de los entes o gobiernos locales para aprovechar los recursos disponibles (por ausencia de información de empleo y de proyectos socialmente útiles) o bien relacionadas a la imposibilidad o dificultad de monitoreo del uso de los fondos. Era notoria también la ausencia de criterios claros y creíbles de evaluación de la gestión de los entes locales en el uso de los recursos federales.

## Anexo 1

### Calidad, precios y técnicas capital intensivas

Considérese el caso de una firma que tiene una tecnología estándar  $F(L, K)$  de producción, donde  $L$  y  $K$  son las cantidades empleadas de trabajo y capital respectivamente. La firma enfrenta precios dados en los mercados de factores,  $w$  para el salario y  $r$  para la remuneración del capital. En el mercado de productos el precio de venta es una función de la técnica empleada:

$$p = p\left(\frac{L}{K}\right)$$

es decir, si la técnica es más capital intensiva el precio de venta es más alto (i.e.  $p'(L/K) < 0$ ). Se trata de representar así el hecho que después de varios años de economía cerrada, las empresas pueden acceder a mejores precios en los mercados internacionales

si los bienes son producidos con mayor cantidad de capital; por ejemplo, si el envasado es mejor (una tarea capital intensiva) se alcanzan mercados más sofisticados y el precio de venta es mayor.

Las condiciones de maximización de beneficios requieren ahora que se cumpla:

$$\frac{pF_L + (F/K)p'}{pF_K - (L/K)(F/K)p'} = \frac{w}{r}$$

lo cual implica que  $F_L/F_K > w/r$ , es decir que la firma trabaja con una relación  $L/K$  demasiado baja con respecto a la de maximización de beneficios con precios dados.

## Anexo 2

# La oferta excedente de trabajo y las condiciones del mercado de crédito

En este apéndice se intenta reflejar las condiciones de oferta de trabajo de algunos de los quintiles de ingreso hacia fines de 1994. En esta economía simplificada existen dos grupos de consumidores. El primer grupo está formado por los poseedores de trabajo, que derivan todo su ingreso de la venta de los servicios de ese factor en el mercado.

La función de utilidad de estos agentes es:

$$U = c^b (T - S)^{1-b}$$

donde  $c$  es la cantidad de la mercancía compuesta que se planea consumir, y  $T-S$  corresponde al ocio (es decir,  $S$  es la cantidad ofrecida de trabajo).

La restricción presupuestaria de los trabajadores se expresa como:

$$wS = c + rtvK$$

en la que  $w$  es el salario en términos de bienes y  $r$  es la remuneración del capital también en términos de la mercancía compuesta producida por la economía. Los trabajadores tienen que cumplir con una deuda expresada como una proporción  $v$  del capital total  $K$  de la economía, y pagar sobre ella un factor  $t$  de remuneración.

Se excluye entonces la posibilidad de refinanciación, como la que ocurriría en un modelo en el que hubiera mercados de bonos abiertos. Aquí el mercado de bonos ha desaparecido y se han hecho exigibles las deudas corrientes. Esta es una hipótesis muy fuerte, pero tiene la ventaja de que permite llegar a los resultados de modo rápido y sencillo.

Tampoco se discute cómo se estableció la deuda que hoy debe cumplirse; puede haber servido para conseguir niveles de consumo más elevados en algún período previo. No se incorporan criterios de justicia intertemporal; lo que cuenta para el estudio del desequilibrio es que esa deuda se ha hecho exigible con una remuneración  $r(t-1)$ .

Del proceso de maximización de la utilidad, surge la función de oferta de trabajo:

$$S = bT + (1-b)rtvK/w$$

la que corresponde al caso de una dotación inicial negativa de la mercancía (el nivel de endeudamiento). Si los trabajadores no estuvieran endeudados, la función de oferta de trabajo sería inelástica al salario e igual a  $bT$ ; si fueran acreedores la curva sería de pendiente positiva, haciéndose asintótica a  $bT$  a medida que el salario crece<sup>50</sup>. La atención debe ponerse en el hecho de que la curva de oferta de trabajo tiene pendiente negativa en un tramo relativamente amplio para luego coincidir con un salario mínimo. Este último surge de tomar en cuenta que, en realidad, la cantidad de trabajo ofrecida no puede superar a  $T$  (y de que no pueden soportarse los costos de insolvencia). El tiempo máximo disponible, estableciéndose de esa manera un valor mínimo para el salario:

$$w > w_{min} = rtvK/T$$

Ese nivel mínimo para el salario es tanto mayor cuanto más grande sea la tasa de interés sobre la deuda, y cuanto mayor la remuneración normal del capital y el nivel de deuda de los trabajadores.

Para niveles de salario superiores a  $w_{min}$  la cantidad de trabajo ofrecida es superior a  $bT$ , en tanto que al salario  $w_{min}$  se hace igual a  $T$ , todo el tiempo disponible.

El segundo grupo de consumidores es el de los capitalistas, que no trabajan y perciben la remuneración del capital y cobran las deudas y sus intereses.

Con estas hipótesis, sus decisiones en este modelo -que no incluye la selección de proyectos de inversión- se reducen a llevar adelante planes de consumo:

$$c_p = rK + r tvK = r K(1 + tv)$$

Sumando los planes de consumo de ambos grupos se obtiene la demanda agregada de bienes:

<sup>50</sup> Un tratamiento del tema puede encontrarse también en Chisari (1983).



$$c + c_p = wS + rK$$

No hay en principio desequilibrios propios del mercado de bienes, ya que las transferencias originadas en el pago de la deuda se cancelan, aunque luego el exceso de oferta de trabajo pueda interpretarse como exceso de demanda de bienes o de crédito.

Del lado de la demanda de trabajo, se supone que para la producción de la mercancía agregada se utiliza una función de producción tipo Cobb-Douglas:

$$F(L, K) = L^a K^{1-a}$$

si  $K$  está dado, es decir, se emplea todo el capital disponible, la demanda de trabajo es:

$$L = \frac{arK}{(1-a)w}$$

A partir de estas expresiones, la función de exceso de demanda de trabajo que se obtiene puede escribirse como:

$$L - S = \left[ \frac{a}{(1-a)} - (1-b)tv \right] r \frac{K}{w} - bT$$

Una condición necesaria para que pueda alcanzarse un equilibrio con precios positivos para los factores de la producción es que el corchete sea positivo, lo cual requiere:

$$a > (1-b)tv(1-a)$$

La tasa de desempleo puede escribirse ahora como:

$$TD = 1 - \frac{a}{(1-a)[bT + (1-b)tv]}$$

es decir, que la tasa de desempleo es mayor cuanto menor es  $a$ , y cuanto mayores son  $v$  y  $t$ <sup>51</sup>.

<sup>51</sup>Puede obtenerse fácilmente una expresión para la elasticidad de la oferta de trabajo a los cambios en  $t$ , la constante que vincula la tasa de interés de los préstamos con respecto al producto marginal del capital:

$$E^{St} = (1-b)vt(1-a) / a(1+TD)$$

Existen entonces condiciones suficientes para que el mercado de trabajo caiga en una situación de desequilibrio que no pueda corregirse con modificaciones en los precios de los factores de la producción.

En particular, eso ocurrirá si la proporción de deuda sobre el total de capital de la economía  $v$  es demasiado alta, o si el valor de  $t$  es también muy elevado, o bien si la participación del trabajo en los ingresos factoriales (el parámetro  $a$ ) es bajo.

También es posible que el resultado desfavorable se dé si la proporción de oferta de trabajo inelástica al salario sobre la oferta de trabajo total es pequeña, esto es, si el valor de  $b$  es reducido.

Bajo cualquiera de esas condiciones el corchete en la expresión  $(L-S)$  será negativo y no podrá alcanzarse un equilibrio a precios positivos para los factores de la producción. Sería de esperar que el salario cayera hasta que fuera indiferente aumentar la oferta de trabajo (con su consecuencia en términos de desutilidad) o bien soportar los costos de "insolvencia".

A modo de ejemplo, un cambio en las condiciones internacionales que determine una suba de la tasa de interés para los préstamos en el mercado doméstico, es decir un aumento de  $t$ , puede determinar la desaparición del equilibrio en el mercado de trabajo. Vía ley de Walras ese desequilibrio se derramará luego sobre otros mercados manifestándose, por ejemplo, como exceso de demanda en el mercado de bienes o en el mercado de capital.

Asimismo, un proceso de sustitución de mano de obra por capital, que reduzca la participación de los salarios en el producto también puede desembocar en un desequilibrio en el mercado de trabajo. Una acentuación de la preferencia por el ocio, medida por la disminución del parámetro  $b$ , también contribuye a la desaparición del equilibrio.

Cabe observar que el desequilibrio puede corregirse sólo si el stock de capital de la economía aumenta, de modo que la deuda termina representando una proporción pequeña del capital físico (es decir, si  $v$  se reduce).

En síntesis, la acentuación de las condiciones de desconfianza en los mercados de crédito pueden determinar una disminución abrupta de las condiciones de refinanciación de modo que se produzca un desajuste en el mercado de trabajo.

donde  $TD$  es la tasa de desempleo. Se tiene por lo tanto que el valor de esa elasticidad depende positivamente de  $v$  y de  $t$ , y negativamente de  $a$  y de  $TD$ .

### Anexo 3

## Oferta de trabajo y mecanismos de compensación del desempleo

Un trabajador enfrenta la posibilidad de estar desocupado con probabilidad  $1 - q$  y de tener empleo en el período corriente con probabilidad  $q$ . Se ha establecido un seguro de desempleo de monto  $s$  que se percibe si el trabajador no consigue colocarse en el mercado. Entonces el problema de maximización de utilidad viene dado por:

$$qU(wL + Y, T - L) + (1 - q)U(sN + Y, T - hN)$$

donde  $U$  es una función de utilidad tipo Von Neumann-Morgenstern,  $Y$  es el ingreso no laboral,  $T$  todo el tiempo disponible en el período,  $N$  es el número de días de trabajo que se computan para el pago del seguro,  $h$  es la proporción de esas horas que el trabajador debe emplear en cumplir con las obligaciones impuestas en el pago del seguro.

Cuando  $h$  es cero y  $N = L$ , el trabajador percibe una compensación proporcional al trabajo que hu-

biera querido realizar en el mercado si hubiera tenido empleo pero no tiene que realizar contraprestación alguna; tiene así un incentivo a exagerar  $L$ . En cambio si  $h$  es distinto de cero y  $s$  es menor que  $w$  existe una razón para no aumentar artificialmente  $N$ ; en caso contrario, la curva de oferta de trabajo que ven las autoridades es más elástica al salario que la nacional.

Por otro lado, para que el trabajador esté dispuesto a aceptar las vacantes disponibles en el mercado,  $s$  debe calcularse de modo que:

$$U(wL^s + Y, T - L^s) > U[sN(L^s) + Y, T - hN(L^s)]$$

Un seguro de desempleo sin contraprestación ( $h=0$ ) deja todo el tiempo disponible para la búsqueda de trabajo. Una posibilidad es aceptar que  $q$  es una función del tiempo de búsqueda.

## Anexo 4 Cuadros y Gráficos

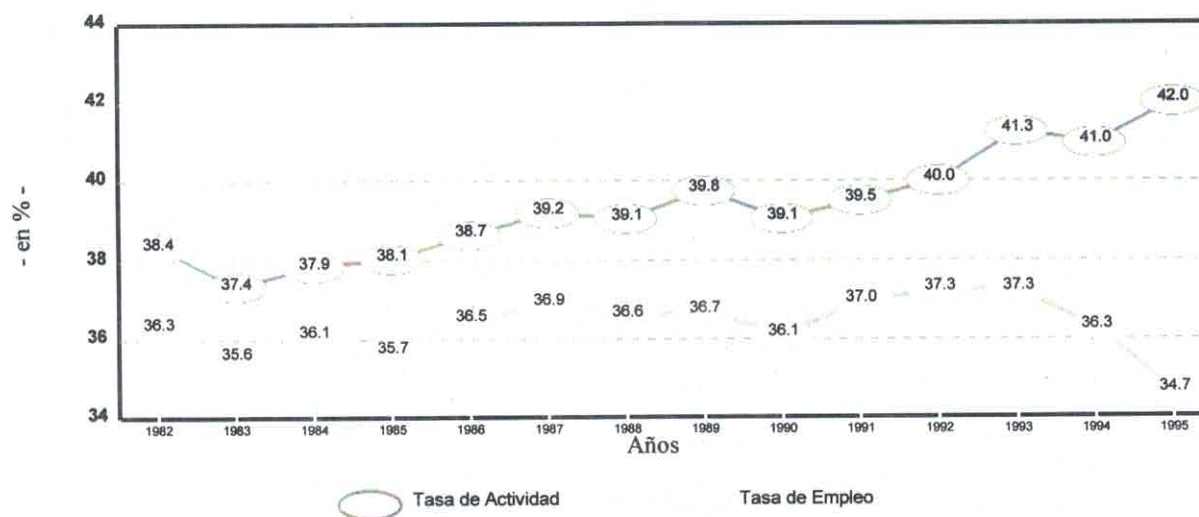
**CUADRO N° 1  
TASAS DE ACTIVIDAD Y DE EMPLEO**

AÑOS	MEDIDA ANUAL DE LA TASA DE ACTIVIDAD*	MEDIDA ANUAL DE LA TASA DE EMPLEO*	MEDIDA ANUAL DE LA TASA DE DESEMPLEO*
1982	38,35	36,30	5,30
1983	37,35	35,55	4,70
1984	37,85	36,10	4,55
1985	38,05	35,70	6,10
1986	38,65	36,50	5,55
1987	39,20	36,90	5,85
1988	39,05	36,60	6,30
1989	39,75	36,70	7,60
1990	39,05	36,10	7,45
1991	39,50	36,95	6,45
1992	40,00	37,25	6,95
1993	41,25	37,25	9,60
1994	40,95	36,25	11,45
1995	42,00	34,65	17,40

\*Tasa de Actividad: PEA como % de la Población Total; Tasa de Empleo: Ocupados como % de la Población Total y Tasa de Desempleo: desocupados como % de la PEA.

Fuente: INDEC-EPH.

**GRAFICO N° 1  
TASAS DE ACTIVIDAD Y DE EMPLEO  
PEA y Ocupados en % de la Población Total**



Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC-EPH.

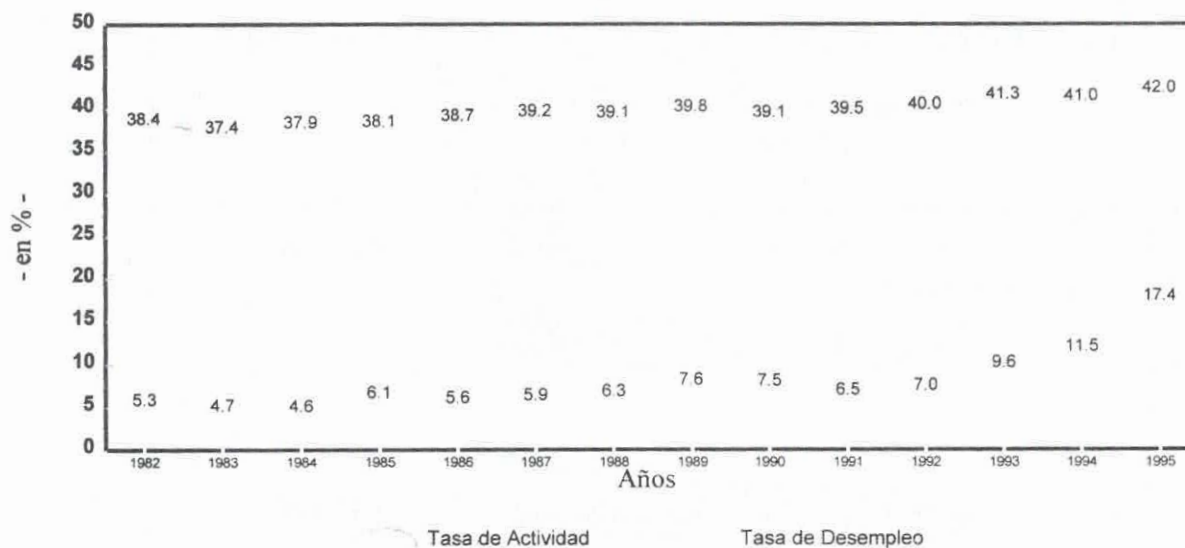
**CUADRO N° 2**  
**TASAS ESPECIFICAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PUNTOS**  
**DE VARIACION EN LAS TASAS**

AÑOS	TASAS				PUNTOS DE VARIACION EN LAS TASAS			
	DE ACTIVIDAD*		DE EMPLEO*		DE ACTIVIDAD		DE EMPLEO	
	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES
1990	27,5	52,1	26,4	48,3				
1991	27,7	52,8	25,8	49,7	27,7	52,8	25,8	49,7
1992	28,6	52,8	26,4	49,4	0,9	0,0	1,2	-0,3
1993	30,6	53,3	27,0	48,9	2,0	0,5	-1,1	-0,6
1994	29,9	53,2	25,9	47,8	-0,7	0,0	-0,4	-1,1
1995-Onda Mayo	32,9	55,2	25,5	46,1				

\*Tasa de Actividad: Población Económicamente Activa como % de la Población Total y Tasa de Empleo: Ocupados como % de la Población Total.

Fuente: INDEC-EPH.

**GRAFICO N° 2**  
**TASA DE ACTIVIDAD Y DE DESEMPLEO\***  
 - en % -

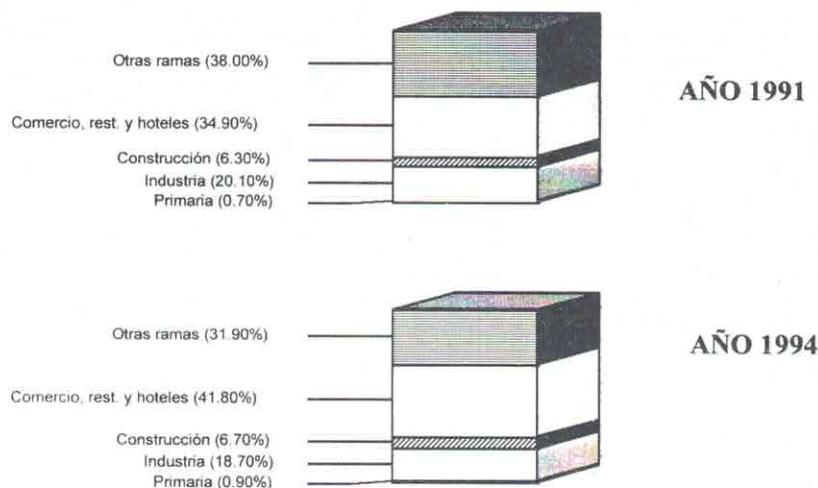


\*Tasa de Actividad: PEA como % de la Población Total.

\*Tasa de Desempleo: Desempleados como % de la PEA.

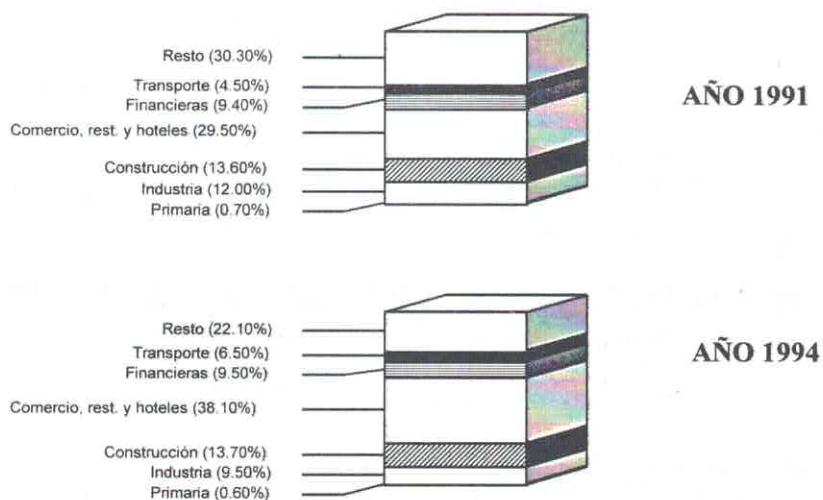
Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC - EPH.

**GRAFICO N° 3**  
**OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD. AÑOS 1991 Y 1994**  
 Participación % respecto del total



Fuente: INDEC-EPH.

**GRAFICO N° 4**  
**CUENTAPROPISTAS POR RAMA DE ACTIVIDAD. AÑOS 1991 Y 1994**  
 Participación % respecto del total



Fuente: INDEC-EPH.

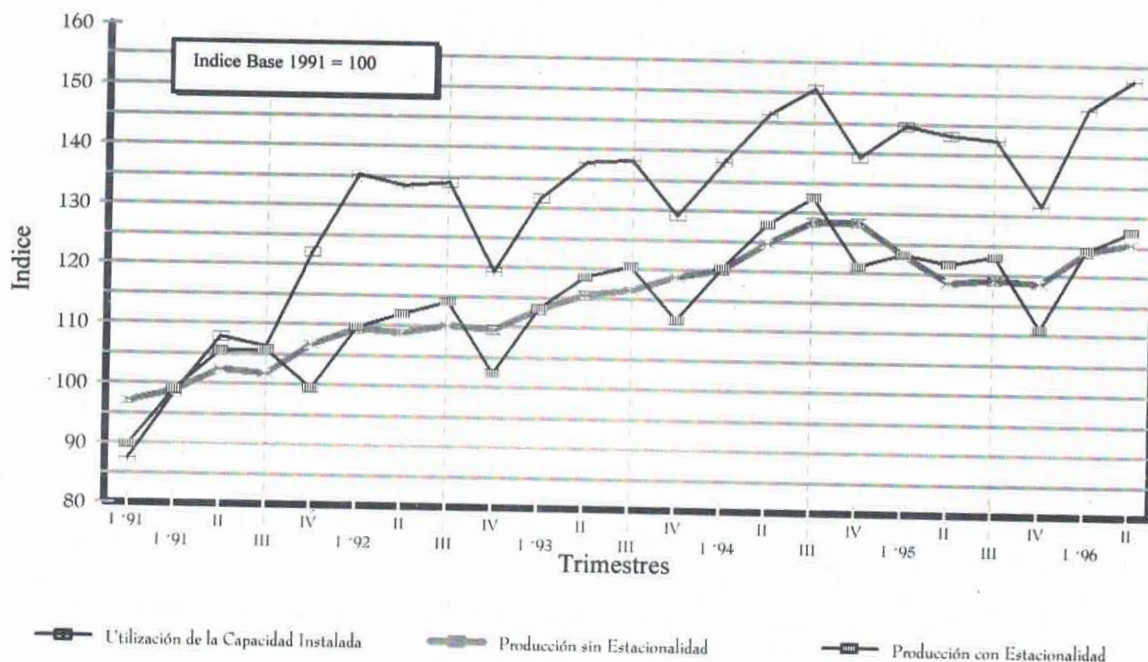
**CUADRO N° 3**  
**OBREROS OCUPADOS SEGUN DIVISION DE LA INDUSTRIA**  
 Indice 1990 = 100

	1991	1992	1993	1994	VARIACION % 1994/1990
Nivel General	95,4	94,9	92,5	89,4	-10,6
Alimentos, Bebidas y Tabaco	99,3	100,6	103,0	101,3	1,3
Textiles, vestimenta y producción de cuero	93,4	89,2	79,7	74,1	-25,9
Madera, productos de madera y muebles	100,5	104,9	104,8	104,6	4,6
Papel y prod. papel para imprentas y editoriales	95,5	100,1	100,3	101,3	1,3
Sust. y prod. químicos, plásticos y cauchos	98,4	99,0	95,4	90,0	-10,0
Productos minerales no metálicos	95,4	98,1	94,7	89,9	-10,1
Productos metálicos básicos	89,7	71,3	67,2	64,8	-35,2
Productos metálicos, maquinaria y equipos	92,2	95,1	93,3	90,7	-9,3
Otras industrias manufactureras*	97,6	106,8	86,3	s / d	-13,7

\*Se toma variación hasta 1993.

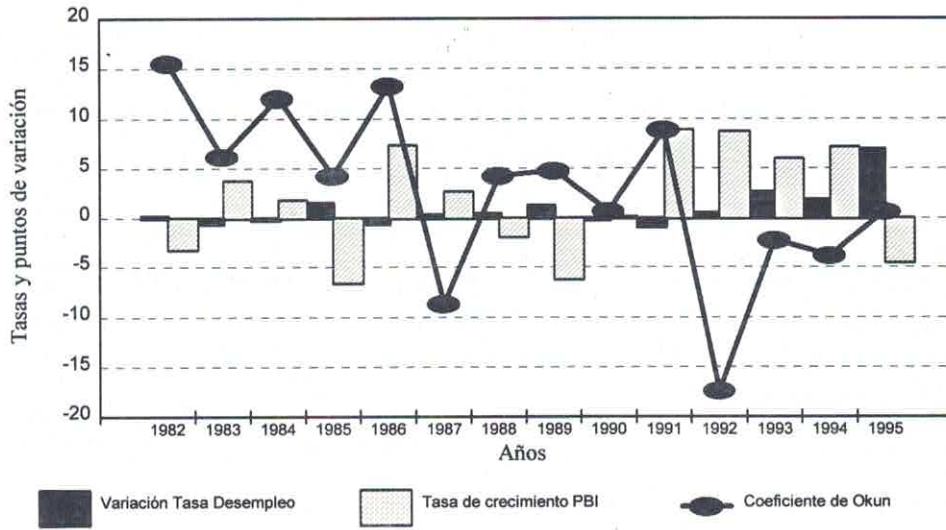
Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC-Encuesta Industrial.

**GRAFICO N° 5**  
**PRODUCCION INDUSTRIAL Y GRADO DE UTILIZACION**  
**DE LA CAPACIDAD INSTALADA**



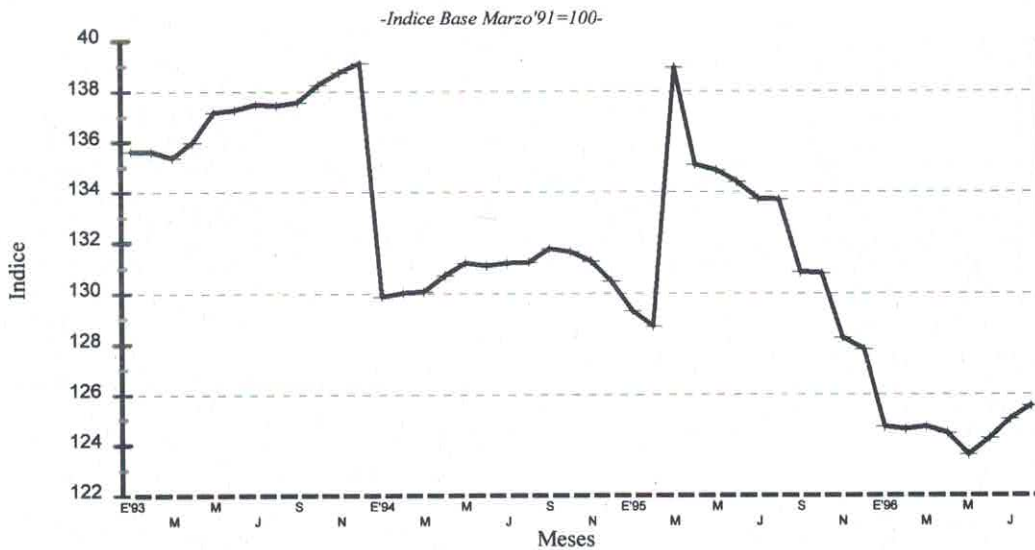
Fuente: Instituto de Economía (UADE).

**GRAFICO N° 6**  
**DESEMPLEO Y CRECIMIENTO**



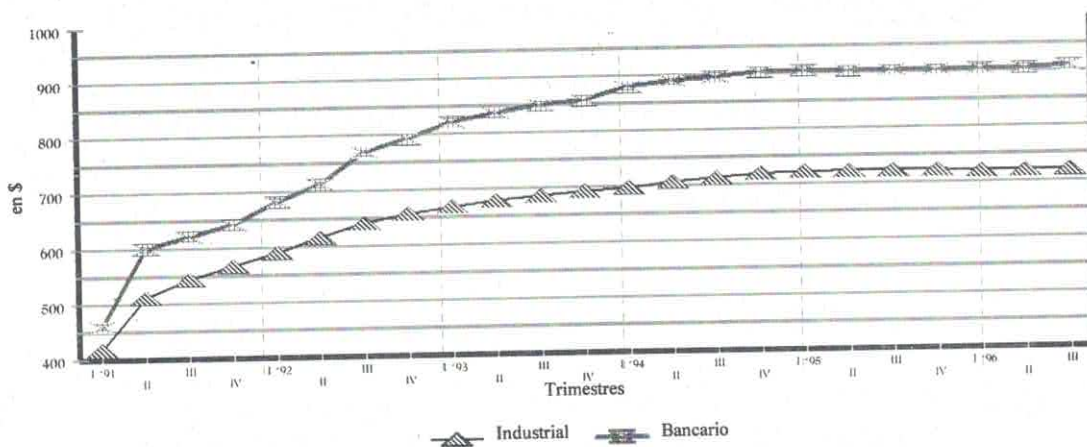
Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de BCRA, Ministerio de Economía e INDEC.

**GRAFICO N° 7**  
**EVOLUCION DEL COSTO LABORAL REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**



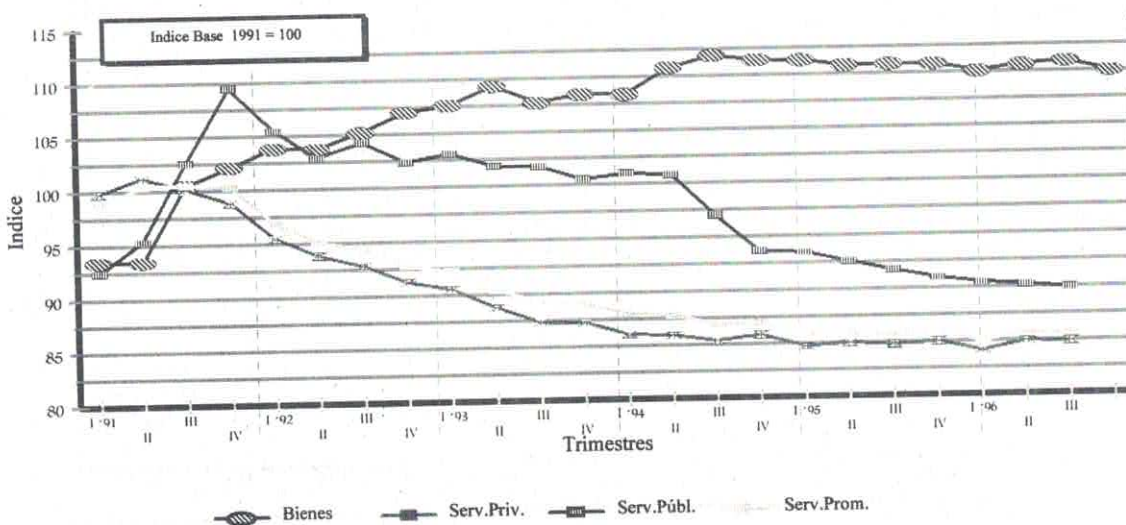
Fuente: Instituto de Economía (UADE).

**GRAFICO N° 8**  
**EVOLUCION DE LOS SALARIOS NOMINALES**  
 - en \$ -



Fuente: Instituto de Economía (UADE).

**GRAFICO N° 9**  
**EVOLUCION DEL SALARIO REAL INDUSTRIAL**  
 - en términos de Bienes y Servicios -



Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC.



**CUADRO N° 4**

**EXPOSICION FINANCIERA DE LOS CONSUMIDORES**

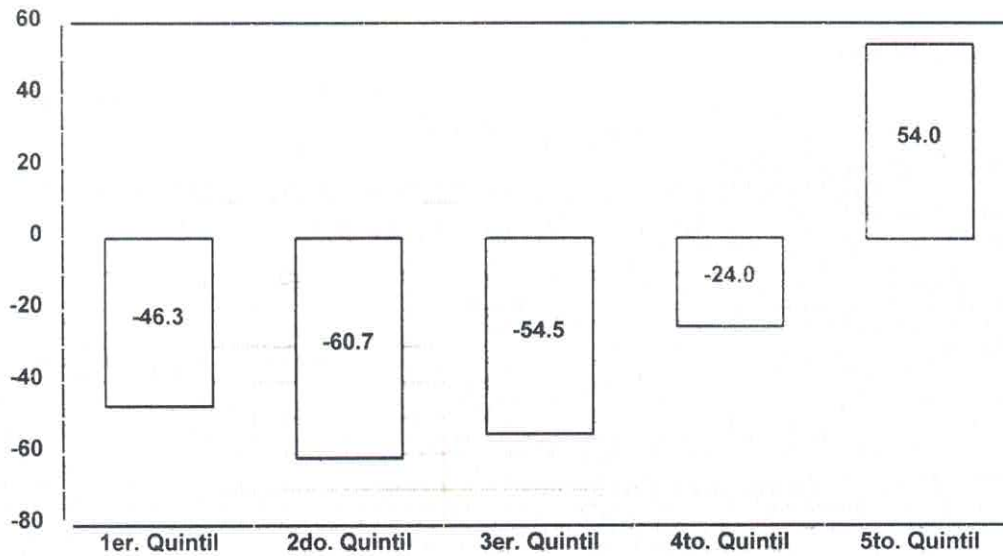
(Stock de deuda como porcentaje de su ingreso total anual)

1er. Quintil	2do. Quintil	3er. Quintil	4to. Quintil	5to. Quintil
-46,33	-60,72	-54,46	-24,02	54,02

Fuente: Con datos de INDEC-EPH y BCRA.

**EXPOSICION FINANCIERA DE LOS CONSUMIDORES**

Stock de deuda como porcentaje de un ingreso total anual



Fuente: Con datos de INDEC-EPH y BCRA.

**CUADRO N° 5**  
**RELACION CAPITAL FINANCIERO/VALOR AGREGADO SECTORIAL**  
 - en % -

CODIGOS SAM	DESCRIPCION	KF/VA
1	Agricultura	10,67
2	Minería	1,11
3	Alimentos, Bebidas y Tabaco	5,59
4	Textiles y Cueros	8,30
5	Madera y Fabricación de Productos de Madera	6,10
6	Papel, Cartón y Editoriales	4,65
7	Industrias Químicas y Petroquímicas Básicas	3,74
8	Productos Minerales No Metales, excepto derivados del Petróleo	2,46
9	Industrias Metálicas Básicas	14,72
10	Productos Metálicos, Artículos del Hogar y Bienes de Capital	5,20
11	Materiales y Equipos de Transporte	2,92
12	Electricidad, Agua y Gas	7,65
13	Construcciones	4,18
14	Comercio	7,67
15	Comunicaciones	0,80
16	Transporte	0,71
17	Restaurantes y Hoteles	1,35
18	Servicios Financieros y de Seguros	10,72
19	Servicios a las Empresas y Alquiler de Inmuebles	1,71
20	Servicios Sociales y de Saneamiento	0,73
21	Servicios Personales y de Diversión	0,96

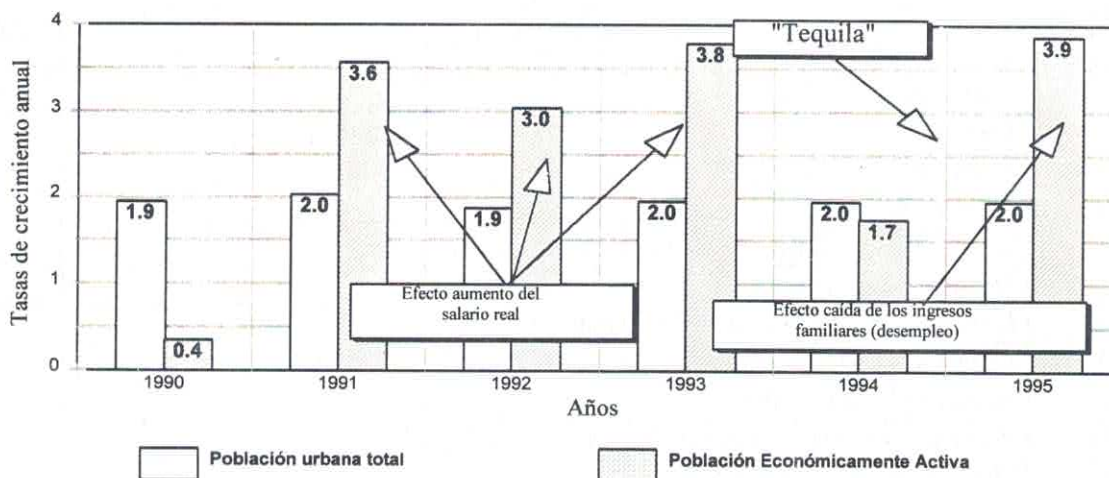
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (1991).

**CUADRO N° 6**  
**CAMBIOS EN LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**  
 Desde la privatización hasta 1995

SECTORES	CAMBIO
Generación de Electricidad	95,10%
Distribución de Electricidad	80,30%
Distribución de Gas	35,60%
Distribución de Agua	75,20%
Telecomunicaciones	37,80%

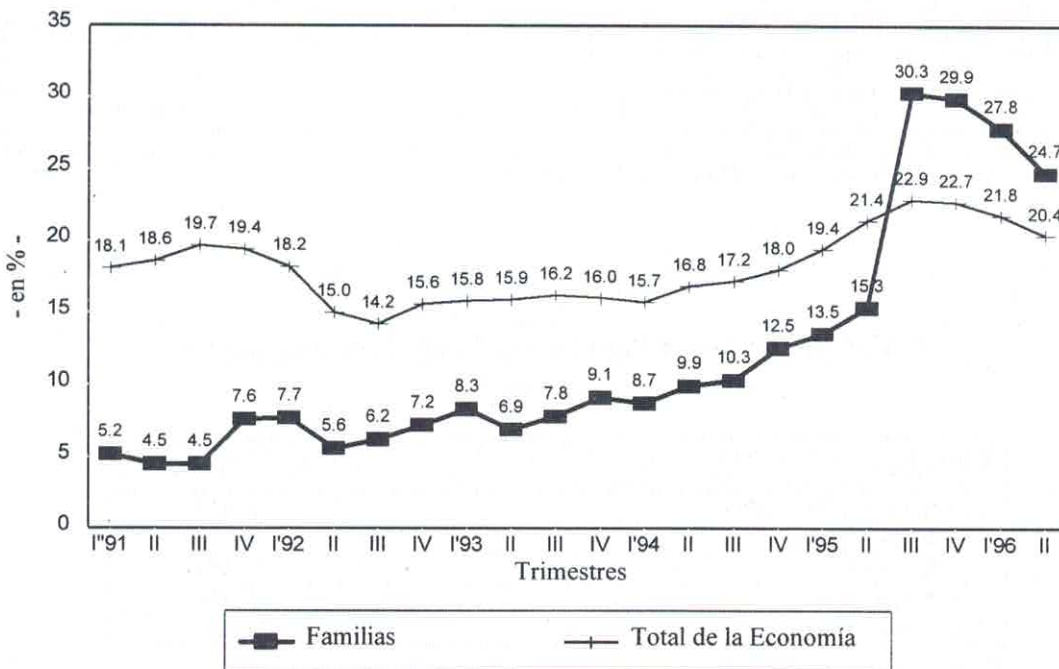
Fuente: Estimación propia.

**GRAFICO N° 10**  
**POBLACION URBANA TOTAL Y PEA 1990/95**  
 - % de crecimiento anual -



Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC-EPH.

**GRAFICO N° 11**  
**CARTERA ANORMAL DE LA FINANCIACION A LAS FAMILIAS Y DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN SU CONJUNTO**



Fuente: Instituto de Economía (UADE), con datos del BCRA.

**CUADRO N° 7**  
**GASTOS DE EMPLEO COMO PORCENTAJE DEL PBI EN LOS PAISES DE LA OCDE**

PAISES	1991		1994	
	% DE GASTO EN EL PBI	TASA DE DESEMPLEO	% DE GASTO EN EL PBI	TASA DE DESEMPLEO
Dinamarca	6,19	s / d	7,13	12,20
Finlandia	3,64	7,50	6,43	18,20
Suecia	4,11	3,30	5,54	9,80
Bélgica	3,96	7,20	4,33	9,60
Países Bajos	3,58	7,50	4,31	6,80
España	3,60	16,00	3,86	23,80
Alemania	3,13	4,20	3,66	8,40
Francia	2,82	9,40	3,12	12,30
Noruega	2,13	5,50	2,65	5,40
Australia	s / d	9,50	2,37	9,70
Canadá	2,89	10,30	2,14	10,30
Nueva Zelanda	2,73	10,30	2,00	8,10
Reino Unido	1,98	8,80	1,94	9,60
Austria	1,43	s / d	1,89	5,90
Suiza	0,60	1,80	1,89	3,30
Portugal	1,20	4,10	1,87	6,80
Luxemburgo	1,05	s / d	1,02	2,70
Grecia	1,02	s / d	0,87	9,60
Estados Unidos	0,88	6,80	0,55	6,00
Japón	0,31	2,10	0,46	2,90
Italia	1,58	9,90	s / d	11,10
Irlanda	4,73	14,70	s / d	14,30

Fuente: Instituto de Economía (UADE), con datos de "Perspective de l' Emploi" (OCDE, Julio '96).

**CUADRO N° 8**  
**PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EMPLEO**

MODALIDAD	DESTINADO A:	DURACION	REMUNERACION	REQUISITOS	BENEFICIOS
	<b>LEY: N° 24013</b>				
<b>Trabajo Formación</b>	jóvenes de hasta 24 años, sin formación previa, en busca de su 1° empleo.	Plazo mínimo de 4 meses hasta un Máximo de 2 años.	A cargo del empleador: trabajo en empresa a cargo del F. Nac. Empleo: tiempo formación. Al cese del contrato, el empleador no está obligado a indemnización alguna.	Entre una cuarta parte o la mitad del tiempo de trabajo deberá dedicarse a formación.	Eximido del pago de Contrib. Patron. a las Cajas de Jubilación al INSSP. y a las Cajas de Asig. Fliars.
<b>Práctica-Laboral</b>	jóvenes de hasta 24 años con formación previa, en busca de su 1° empleo.	1 año	Al cese del contrato, el empleador no está obligado a indemnización alguna.	Los trabajadores deben: a) acreditar formación técnica. b) práctica laboral adecuada a su nivel de formación.	idem a la modalidad de Trabajo Formación.
<b>Fomento del Empleo</b>	Trabajador inscripto como desempleado o que haya dejado de prestar servicio en el sector público por medidas de racionalización administrativa.	Plazo mínimo de 6 meses hasta un máximo de 18 meses.		Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos 6 meses no podrán ser cubiertos por personal contratado por esta modalidad.	Eximido del pago del 50% de las contrib. patron a las cajas de jubilac. corresp al INSSPy.J a las Asig. Fliars. y al F. Nac. Empleo.
<b>Nueva Actividad</b>	trabajador que preste servicios en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción de un establecimiento preexistente.	Plazo mínimo de 6 meses hasta un máximo de 24 meses. Su vigencia cesa a los cuatro años de iniciada la nueva actividad.		Cualquiera sea la fecha de vigencia del contrato, su vigencia cesa a los 4 años de iniciada la nueva actividad.	idem. a la modalidad Fomento del Empleo.
	<b>LEY: N° 24465</b>				
<b>Modalidad Especial de Fomento del Empleo</b>	trabajadores mayores de 40 años, de personas con discapacidad, de mujeres y de excombatientes de Malvinas.	Plazo mínimo de 6 meses y una duración máxima de dos años.	Estos contratos se extinguirán por el mero cumplimiento del plazo pactado sin necesidad de otorgar preaviso y la extinción no generará obligación indemnizatoria alguna a favor del trabajador.	El N° de trabajadores contratados no podrá superar el 10% del total ocupado. Con planteles de 6 a 25 trabajadores el porcentaje será 50%, menor a 5 trabajadores será 100%. Sin personal en relación de dependencia 1 trabajador.	Eximido del 50% de las contrib. patron. al Sistema de Seg. Social, excepto obras sociales.
<b>Contrato de Aprendizaje</b>	jóvenes entre 14 y 25 años.	Plazo mínimo de 3 meses y una duración máxima de dos años.	La compensación recibida por el aprendiz no podrá ser inferior al mínimo del convenio colectivo de la actividad. El aprendiz deberá contar con una cobertura por los riesgos que pudiera sufrir en el lugar.	Las tareas relacionadas con el aprendizaje, en ningún caso podrán superar las 6 horas diarias o las 36 semanales.	
	<b>LEY: N° 24013 y LEY: N° 24467</b>				
<b>Modalidades Promovidas de Empleo según Ley N° 24013 destinados a Pequeñas Empresas</b>	Se establece que las pequeñas empresas podrán hacer uso de las modalidades de contratación prevista en la Ley N° 24013, bajo las siguientes condiciones: a) No requerirán la previa habilitación por convenio colectivo de trabajo, según Ley Nacional de Empleo. b) No se requerirá el registro del Contrato. c) No registrará la indemnización prevista en la Ley Nacional de Empleo.				

Fuente: Ley N° 24013, Ley N° 24465 y Ley N° 24467.

**CUADRO N° 9**  
**PRESTACIONES EJECUTADAS Y MONTOS INVOLUCRADOS**  
**EN LOS PROGRAMAS DE EMPLEO**

PERIODO	P.E.P PyME (1)	PRONAPAS	PRENO	PROAS	PROEDIS	FORESTAR (2)	ASISTIR	TOTAL
	<i>-en número de prestaciones-</i>							
<b>1995 (3)</b>	<b>62.663</b>	<b>103.557</b>	<b>93.940</b>	<b>258.734</b>	<b>6.043</b>	<b>20.567</b>	<b>25.433</b>	<b>570.937</b>
<b>Prom. mensual</b>	<b>5.233</b>	<b>8.630</b>	<b>8.540</b>	<b>25.873</b>	<b>671</b>	<b>10.284</b>	<b>12.717</b>	<b>71.948</b>
Enero	5.144	15.831	-	-	-	-	-	20.975
Febrero	5.187	18.414	1.140	-	-	-	-	24.741
Marzo	7.106	17.464	3.553	5.777	-	-	-	33.900
Abril	5.591	13.787	3.887	20.485	110	-	-	43.860
Mayo	5.248	13.815	6.218	25.474	234	-	-	50.989
Junio	2.950	12.144	7.999	27.944	550	-	-	51.587
Julio	5.942	8.343	7.960	22.651	705	-	-	45.601
Agosto	4.654	2.827	8.359	21.763	1.011	-	-	38.614
Septiembre	4.802	730	14.190	23.392	1.069	-	-	44.183
Octubre	5.861	94	14.129	28.089	948	-	-	49.121
Noviembre	5.119	70	13.647	40.543	835	9.304	4.043	73.561
Diciembre	5.059	38	12.858	42.616	581	11.263	21.390	93.805
	<i>- en miles de pesos -</i>							
<b>Montos involucrados</b>	<b>16.765,6</b>	<b>21.385,8</b>	<b>20.385,2</b>	<b>54.617,4</b>	<b>1.297,2</b>	<b>4.243,6</b>	<b>2.597,2</b>	<b>121.292</b>
<b>Prom. mensual</b>	<b>1.397,1</b>	<b>1.782,2</b>	<b>1.853,2</b>	<b>5.461,7</b>	<b>144,1</b>	<b>2.121,8</b>	<b>1.298,6</b>	<b>14.107,7</b>
	<i>-en número de prestaciones-</i>							
<b>1996</b>	<b>25.778</b>	<b>79</b>	<b>8.213</b>	<b>13.759</b>	<b>141</b>	<b>12.503</b>	<b>28.895</b>	<b>89.368</b>
<b>Prom. mensual</b>	<b>12.889</b>	<b>40</b>	<b>4.107</b>	<b>6.880</b>	<b>71</b>	<b>6.252</b>	<b>14.448</b>	<b>44.687</b>
Enero	11.646	64	3.179	5.450	111	11.513	26.290	58.253
Febrero (4)	14.132	15	5.034	8.309	30	990	2.605	31.115
	<i>-en miles de pesos-</i>							
<b>Montos involucrados</b>	<b>2.268,6</b>	<b>21,2</b>	<b>832,2</b>	<b>1.153,1</b>	<b>22,2</b>	<b>2.461,4</b>	<b>2.733,3</b>	<b>9.492</b>
<b>Prom. mensual</b>	<b>2.268,6</b>	<b>21,2</b>	<b>832,2</b>	<b>1.153,1</b>	<b>22,2</b>	<b>2.461,4</b>	<b>2.733,3</b>	<b>9.492</b>

(1) Incluye el Programa de Empleo privado, (2) Incluye el programa nacional de Forestación Intensiva, (3) Datos provisorios sujetos a revisión, (4) Contempla las liquidaciones normales.

Fuente: Instituto de Economía (UADE) en base a datos del MTSS.

**CUADRO N° 10**  
**EVOLUCION DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO DE DESEMPLEO**

PERIODO	CANTIDAD DE PRESTACIONES (EN N° DE BENEF)	MONTOS ASOCIADOS (MILES DE \$ CORR)	PRESTACION PROM. (B) (EN \$ CO.R)	TOTAL DE ALTAS	TOTAL DE BAJAS
<b>1992 (a)</b>	<b>128.062</b>	<b>25.834</b>	<b>202</b>	<b>28.969</b>	<b>6.575</b>
Prom. mensual	12.806	2.583		2.897	658
<b>1993 (a)</b>	<b>880.479</b>	<b>325.193</b>	<b>369</b>	<b>143.146</b>	<b>56.702</b>
Prom. mensual	73.373	27.099		11.929	4.725
<b>1994</b>	<b>1.182.154</b>	<b>378.839</b>	<b>320</b>	<b>118.657</b>	<b>130.677</b>
Prom. mensual	98.513	31.570		9.888	10.890
<b>1995 (c)</b>	<b>1.468.160</b>	<b>374.992</b>	<b>255</b>	<b>180.218</b>	<b>126.585</b>
Prom. mensual	122.347	31.249		16.383	11.508
<b>1996</b>	<b>436.926</b>	<b>119.940</b>	<b>275</b>	<b>39.295</b>	<b>36.784</b>
Prom. mensual	145.642	39.980		13.098	12.261

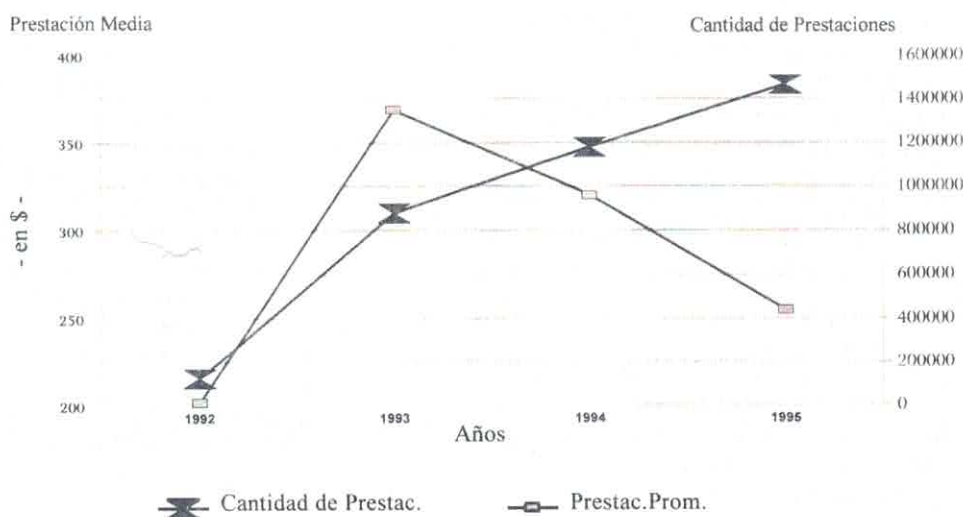
(a) El número de altas y bajas de los años 1992 y 1993 constituyen estimaciones del ANSES.

(b) Las prestaciones incluyen el pago de asignaciones.

(c) Se sancionó la Resolución MTSS N° 125 que incrementó durante tres meses el número de beneficiarios del seguro de desempleo. Alcanzó a 9900 jefes de hogar mayores de 40 años con carga de familia.

Fuente: Instituto de Economía (UADE), con datos de la Subgerencia General de Asignaciones Familiares y Desempleo de la ANSES.

**GRAFICO N° 12**  
**EVOLUCION DEL SEGURO DE DESEMPLEO**  
- Período 1992-1995 -



Fuente: Instituto de Economía (UADE).

**CUADRO N° 11**  
**INCIDENCIA DE LOS PROGRAMAS INTENSIVOS DE TRABAJO. AÑO 1993**

JURISDICCIONES	PEA	TASA DE URBANIZACION	PEA URBANA	TASA DE DESOCUPACION URBANA MAYO '93	CANTIDAD DE DESOCUPADOS URBANOS (1)	PUESTOS PIT (2)	INCIDENCIA PROGRAMAS PIT S/ DESEMPLEO [(2)/(1)]*100	(PUESTOS PIT/PEA) *100
Buenos Aires	4.957.434	94,5	4.684.775	10,6	496.586	11.595	2,3	0,2
Capital Federal	870.447	100,0	870.447	9,2	80.081	1.100	1,4	0,1
Catamarca	95.074	69,6	66.172	9,5	6.286	1.481	23,6	1,6
Córdoba	1.061.444	85,5	907.535	8,8	79.863	s / d	0	0
Corrientes	241.686	74,0	178.848	4,7	8.406	2.621	31,2	1,1
Chaco	288.376	70,4	203.017	6,4	12.993	1.600	12,3	0,6
Chubut	136.573	87,9	120.048	14,8	17.767	2.018	11,4	1,5
Entre Ríos	377.437	77,4	292.136	8,8	25.708	3.240	12,6	0,9
Formosa	135.059	69,4	93.731	8,6	8.061	1.500	18,6	1,1
Jujuy	172.187	82,0	141.193	6,7	9.460	1.166	12,3	0,7
La Pampa	100.113	74,7	74.784	4,0	2.991	522	17,5	0,5
La Rioja	80.125	75,2	60.254	8,4	5.061	1.936	38,3	2,4
Mendoza	534.514	77,8	415.852	4,4	18.297	2.180	11,9	0,4
Misiones	310.343	63,3	196.447	6,6	12.966	2.208	17,0	0,7
Neuquén	157.907	86,3	136.274	11,9	16.217	1.681	10,4	1,1
Río Negro	206.266	79,7	164.394	6,9	11.343	1.619	14,3	0,8
Salta	317.238	78,9	250.301	10,6	26.532	1.770	6,7	0,6
San Juan	181.763	80,6	146.501	14,8	21.682	1.709	7,9	0,9
San Luis	110.239	81,3	89.624	7,2	6.453	937	14,5	0,8
Santa Cruz	60.626	91,4	55.412	4,5	2.494	1.148	46,0	1,9
Santa Fe	1.099.336	85,4	938.833	13,5	126.742	5.698	4,5	0,5
Santiago del Estero	229.255	60,8	139.387	4,0	5.575	1.626	29,2	0,7
Tierra del Fuego	30.697	97,1	29.807	11,3	3.368	708	21,0	2,3
Tucumán	424.916	76,8	326.335	14,2	46.340	3.427	7,4	0,8

Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC.



**CUADRO N° 12**

**CLASIFICACION POR TIPO DE PROYECTOS (COMPOSICION PORCENTUAL)**

JURISDICCIONES	ACCION SOCIAL	ACTIVIDAD PRODUCTIVA	FORMACION	INFRAESTRUCTURA	MEDIO AMBIENTE	OTROS	SIN NOMBRE	TOTAL
Buenos Aires	7,2	9,8	0,2	61,4	14,4	7,0	0,0	100
Capital Federal	25,0	0,0	0,0	0,0	12,5	62,5	0,0	100
Catamarca	0,0	2,5	0,0	21,1	29,6	46,3	0,5	100
Chaco	0,0	45,8	0,0	45,8	0,0	8,4	0,0	100
Chubut	0,0	6,3	0,0	58,7	30,2	4,8	1,6	100
Corrientes	7,8	64,9	3,9	14,3	5,2	0,0	3,9	100
Entre Ríos	0,0	19,1	0,0	62,8	16,5	1,6	0,0	100
Formosa	0,0	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	0,0	100
Jujuy	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100
La Pampa	5,6	7,4	1,9	63,0	20,4	1,7	0,0	100
La Rioja	19,1	19,1	0,0	58,8	1,5	1,5	0,0	100
Mendoza	1,7	7,5	0,0	45,8	43,3	1,7	0,0	100
Misiones	14,8	20,9	0,9	39,1	7,8	3,5	13,0	100
Neuquén	1,2	10,8	0,0	77,1	8,4	2,5	0,0	100
Río Negro	14,0	7,9	0,0	68,4	8,8	0,9	0,0	100
Salta	4,3	1,4	0,0	89,9	4,4	0,0	0,0	100
San Juan	0,0	0,0	0,0	75,0	0,0	25,0	0,0	100
San Luis	15,3	10,5	0,0	44,4	25,8	4,0	0,0	100
Santa Cruz	10,6	4,3	2,1	55,3	19,1	8,6	0,0	100
Santa Fe	2,4	20,2	0,3	63,7	6,5	7,1	0,3	100
Santiago del Estero	0,0	3,8	0,0	81,3	13,8	1,1	0,0	100
Tierra del Fuego	2,3	9,3	2,3	65,1	16,3	4,7	0,0	100
Tucuman	0,0	4,5	0,0	81,8	0,0	1,0	12,7	100
<b>Total</b>	<b>5,7</b>	<b>13,0</b>	<b>0,3</b>	<b>58,2</b>	<b>14,1</b>	<b>7,4</b>	<b>1,3</b>	<b>100</b>

Fuente: Instituto de Economía (UADE) con datos de INDEC.

**CUADRO N° 13**  
**ANÁLISIS DE CORRELACION ENTRE NECESIDADES INSATISFECHAS**  
**E INCIDENCIA DE LOS PIT SOBRE LA PEA. AÑO 1993**

JURISDICCIONES	NBI (1)	PIT (2)	(1)-(2)
Buenos Aires	20	12	8
Capital Federal	24	22	2
Catamarca	9	8	1
Corrientes	8	4	4
Chaco	4	7	-3
Chubut	14	9	5
Entre Ríos	18	17	1
Formosa	2	16	-14
Jujuy	3	19	-16
La Pampa	23	2	21
La Rioja	10	10	0
Mendoza	19	24	-5
Misiones	6	21	-15
Neuquén	13	11	2
Río Negro	12	20	-8
Salta	1	13	-12
San Juan	16	15	1
San Luis	15	6	9
Santa Cruz	17	5	12
Santa Fe	21	23	-2
Santiago del Estero	5	14	-9
Tierra del Fuego	7	18	-11
Tucuman	11	1	10

Grado de Correlación Coef. de Spearman: 0,843043

En este caso la varianza de  $r(s)$  es  $1/(24-1) = 0,04347826$

$n = 24$  y  $r(s) = 0,843043$

El error típico es = 0,21

La prueba de  $= 0,843043/0,21$  da un valor de: 4,01449048 que significa que  $r(s)$  está separada 4 desviaciones típicas de 0 en la distribución, y así se puede concluir que existe una diferencia significativa entre 0 y  $r(s)=0,843043$ , rechazándose la hipótesis de nulidad y aceptándose que las observaciones no son independientes.

**CUADRO N° 14**  
**ANÁLISIS DE CORRELACION ENTRE NECESIDADES INSATISFECHAS**  
**E INCIDENCIA DE LOS PIT SOBRE LA DESOCUPACION. AÑO 1993**

JURISDICCIONES	NBI (1)	PIT (2)	(1)-(2)
Buenos Aires	20	22	-2
Capital Federal	24	23	1
Catamarca	9	5	4
Corrientes	8	3	5
Chaco	4	14	-10
Chubut	14	16	-2
Entre Ríos	18	12	6
Formosa	2	7	-5
Jujuy	3	13	-10
La Pampa	23	8	15
La Rioja	10	2	8
Mendoza	19	15	4
Misiones	6	9	-3
Neuquén	13	17	-4
Río Negro	12	11	1
Salta	1	20	-19
San Juan	16	18	-2
San Luis	15	10	5
Santa Cruz	17	1	16
Santa Fe	21	21	0
Santiago del Estero	5	4	1
Tierra del Fuego	7	6	1
Tucuman	11	19	-8

Grado de Correlación Coef. de Spearman 0,998261

En este caso la varianza de r(s) es  $1/(24-1) = 0,04347826$

$n = 24$  y  $r(s) = 0,998261$

El error típico es  $= 0,21$

La prueba de  $= 0,998261/0,21$  da un valor de: 4,75362381 que significa que r(s) está separada 4,8 desviaciones típicas de 0 en la distribución, y así se puede concluir que existe una diferencia significativa entre 0 y  $r(s)=0,998261$ , rechazándose la hipótesis de nulidad y aceptándose que las observaciones no son independientes.

**CUADRO N° 15**  
**RESULTADOS DE REGRESIONES**

$$PIT/PEA = a + b \text{ DESOCUPADOS}/PEA$$

LS // Dependent Variable is PUESPEA

Date: 3-24-1994 / Time 11:11

SMPL range: 1 - 23

Number of observations: 23

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	0,011457	0,004248	2,697200	0,013500
DESOPEA	0,008426	0,045153	0,186612	0,853800
R-squared	0,001656	Mean of dependent var		0,012195
Adjusted R-squared	-0,045885	S. D. of dependent var		0,007232
S.E. of regression	0,007396	Sum o squared resid		0,001149
Log likelihood	81,265900	F-statistic		0,034824
Durbin-Watson stat	0,743039	Prob (F-statistic)		0,853756

$$PIT/PEA = a + b \text{ NBI}$$

LS // Dependent Variable is PIT

Date: 3-25-1994 / Time 14:13

SMPL range: 1 - 23

Number of observations: 23

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	12,224181	3,018801	4,049349	0,000600
DESOPEA	0,056992	0,217863	0,261597	0,796200
R-squared	0,003248	Mean of dependent var		12,913040
Adjusted R-squared	-0,044216	S.D. of dependent var		6,927633
S.E. of regression	7,079133	Sum o squared resid		1,052,397000
Log likelihood	-76,603890	F-statistic		0,068433
Durbin-Watson stat	2,377857	Prob (F-statistic)		0,796181

Continúa...

**CUADRO N° 15**  
**RESULTADOS DE REGRESIONES**

Continuación

$$PIT/DESO = a + b NBI$$

LS // Dependent Variable is PIT2

Date: 3-25-1994 / Time 14:17

SMPL range: 1 - 23

Number of observations: 23

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	7,913112	2,778141	2,848348	0,009600
DESOPEA	0,338124	0,200495	1,686445	0,106500
R-squared	0,119279	Mean of dependent var		12,000000
Adjusted R-squared	0,077340	S.D. of dependent var		6,782330
S.E. of regression	6,514781	Sum o squared resid		891,289800
Log likelihood	-74,693100	F-statistic		2,844097
Durbin-Watson stat	1,934972	Prob (F-statistic)		0,106511

$$PUESTOS PIT = a + b DESOCUPADOS$$

LS // Dependent Variable is PUES

Date: 3-23-1994 / Time 16:21

SMPL range: 1 - 23

Number of observations: 23

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	1.771,89990	180,54451	7,98640	0,00000
DESOPEA	0,02092	0,00165	12,66881	0,00000
R-squared	0,884297	Mean of dependent var		2.325,652000
Adjusted R-squared	0,878787	S.D. of dependent var		2.293,852000
S.E. of regression	798,619400	Sum o squared resid		13.393.652
Log likelihood	-185,295800	F-statistic		160,498800
Durbin-Watson stat	1,903739	Prob (F-statistic)		0,000000

## Capítulo 3

# Empleo y desempleo en Argentina. Análisis de su evolución con especial referencia a los noventa. Programas y políticas\*

### 1. EMPLEO Y DESEMPLEO EN ARGENTINA

El empleo evolucionó en Argentina en forma aparentemente satisfactoria, con tasas de desempleo bastante bajas, aunque con tendencia levemente creciente, hasta comienzos de la década del noventa, tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 1 y en el Gráfico que lo acompaña. En la década del noventa, y en particular a partir de 1992, la tasa de desempleo muestra una tendencia marcadamente creciente que desemboca en los niveles insólitos registrados en mayo de 1995 y, aunque se produjo una leve declinación en mayo de 1996, los indicadores apuntan a un panorama laboral preocupante y de incierto desenlace. Se ha sostenido que estos niveles de desempleo abierto son un subproducto obligado del ajuste estructural que se inició con el Plan de Convertibilidad y que habrá de revertirse cuando la tasa de crecimiento de la economía supere el aumento conjunto de la población y de la productividad laboral<sup>52</sup>. Desde otro punto de vista se ha destacado el carácter estructural y la especificidad idiosincrática de la crisis del empleo argentino<sup>53</sup>. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que la situación actual del empleo en Argentina es la conjunción de una serie de factores que han estado operando, algunos en el largo plazo y otros como resultado de la actual coyuntura económica. Por eso, resulta conveniente abordar el tema del empleo y el desempleo argentino considerando la influencia que pudieron haber tenido los mismos factores cuya presencia fue comprobada para el caso de las economías desarrolladas.

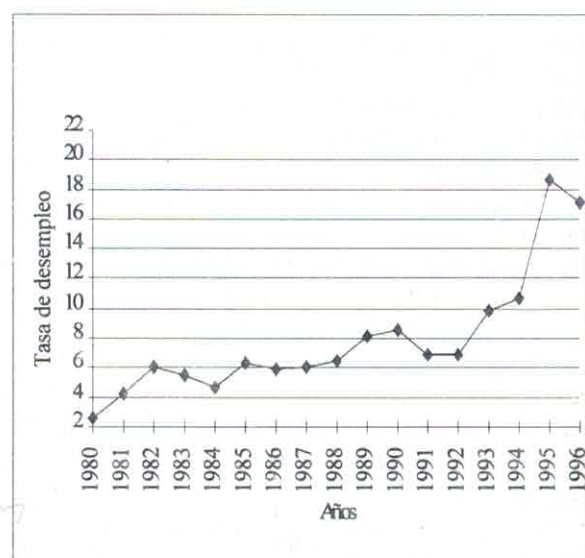
<sup>52</sup> Esta sería la posición oficial de acuerdo con Canitrot quien considera improbable que la situación pueda revertirse en una economía "sometida a ciclos reiterados de gran amplitud". Cf. Canitrot, A., (1995b).

<sup>53</sup> Desde esta óptica A. Monza, ubica el inicio de las tensiones en materia de empleo varios lustros o décadas atrás y considera que el desempeño insatisfactorio del mercado de trabajo se ha generado a lo largo de un período prolongado como una contrapartida del funcionamiento macroeconómico del país. Cf. Monza, A., (1995).

CUADRO N° 1

**TASA DE DESOCUPACION ABIERTA  
(%) PARA LOS 25 AGLOMERADOS  
URBANOS**  
(primera onda del año)

AÑOS	TASAS
1980	2,6
1981	4,2
1982	6,0
1983	5,5
1984	4,7
1985	6,3
1986	5,9
1987	6,0
1988	6,5
1989	8,1
1990	8,6
1991	6,9
1992	6,9
1993	9,9
1994	10,7
1995	18,6
1996	17,1



\* El presente capítulo fue realizado por Luisa Montuschi.

## 2. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL EMPLEO EN ARGENTINA

En el largo plazo han actuado factores que han incidido tanto sobre la demanda de trabajo como sobre la oferta. Tales factores son similares a los observados en las economías desarrolladas, que fueron analizados en otros trabajos<sup>54</sup>.

En cuanto a los factores que han estado afectando la demanda de trabajo debe señalarse al fenómeno de la terciarización del empleo que ha estado presente en Argentina, por lo menos desde el año 1947. Las cifras no parecen indicar tendencias significativamente distintas de las observadas en las llamadas economías industriales. En efecto, tal como sucede en dichos países, es el sector Servicios el principal generador de empleos en la economía argentina. Pero, aun en ese sector el empleo ha estado creciendo a una tasa decreciente.

Los cambios en la estructura del empleo aparecen ejemplificados, para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, que se consignan en el Cuadro N° 2, los que indican que la mayor parte de la caída relativa de la ocupación que se observa en la Industria Manufacturera se dio de manera concomitante con el incremento operado en la proporción de ocupados en Servicios Comunales, Sociales y Personales, es decir en el sector público. En menor medida aumentaron los servicios privados que aparecen en el rubro "Otros".

En el Cuadro N° 3 se consignan los mismos datos, hasta la encuesta de 1996, con la nueva apertura según CIU Rev. 3, que elabora el INDEC desde el año 1992. Puede observarse que el proceso de desindustrialización del empleo se profundiza y aumenta la participación de los servicios.

En relación con el problema de la desindustrialización del empleo hay muchos que quieren ver en este fenómeno tanto una causa como un síntoma de una declinación económica generalizada. Se ha observado que, en general, la caída del empleo industrial ha sido concomitante con el crecimiento de los servicios, tanto en lo referente al producto como al empleo<sup>55</sup>, y se sostiene que los empleos industriales

tienen características que los hacen superiores a los empleos localizados en los servicios. Los argumentos presentados en apoyo de esta hipótesis hacen referencia a cuestiones de productividad, cambio tecnológico, habilidades e ingresos asalariados, y balance de pagos. Sin embargo, un análisis un poco más profundo de los mismos demuestra su falta de sustento y la debilidad de los argumentos se extiende al caso de la hipótesis acerca de la supuesta antinomia entre industria y servicios<sup>56</sup>.

El segundo factor que ha estado actuando en el largo plazo y, en este caso, por el lado de la oferta es el referido a la participación femenina. Tal como se ha observado para el caso de las economías industrializadas, también en Argentina se ha venido dando una participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo. Si bien algunas de las causas de este incremento no parecen diferir de las presentadas en estudios realizados para el primer grupo de países, otras razones son propias de las condiciones particulares del mercado laboral argentino. Es pertinente el estudio de este comportamiento, por cuanto el incremento sostenido operado en la tasa de actividad<sup>57</sup> resulta explicable en gran parte por el incremento de la participación femenina. Esto tiene importancia para el análisis del desempleo pues debe tenerse en cuenta que el desempleo es la resultante de dos fenómenos bien diferenciados que tienen distintas implicaciones de política. El desempleo puede crecer porque cae la demanda de trabajo, menos puestos están disponibles, o porque aumenta la oferta de trabajo es decir que un mayor número de trabajadores deciden buscar un empleo. Mientras el primer caso es indicativo de un empeoramiento en las condiciones del mercado laboral, en el segundo ello no es necesariamente cierto. Incluso podría darse el caso opuesto. Por tal razón, focalizar el análisis sólo en la tasa de desempleo podría eventualmente conducir a conclusiones erróneas<sup>58</sup>.

---

empleos corresponden al sector servicios. Cf. Montuschi, L., (1991).

<sup>56</sup> Puede verse un análisis particularizado de esta cuestión en Montuschi, L., (1996).

<sup>57</sup> Es necesario distinguir entre el concepto de tasa de actividad utilizado en los informes del INDEC y el concepto de tasa de participación utilizado en general en los estudios realizados en otros países. La tasa de actividad es la relación entre la PEA y la población total, mientras que la tasa de participación es la relación entre la PEA y la población activa.

<sup>58</sup> Cf. Summers, L. H. y Clark, K. B., (1990).

---

<sup>54</sup> Cf. Montuschi, L., (1996).

<sup>55</sup> En las economías industrializadas, más del 50% del producto está localizado en el sector servicios que generan bastante más del 50% del empleo. La evidencia indica que, por ejemplo, en los Estados Unidos, el 75% de los nuevos

**CUADRO N° 2**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD**  
 (% correspondiente a la primera onda del año)

SECTORES	1974 <sup>#</sup>	1980	1985	1990	1993
Industria Manufacturera	41,3	29,5	25,4	23,3	23,0
Construcción	5,1	9,0	7,3	6,2	6,0
Comercio	11,6	18,0	17,3	19,8	21,0
Servicios*	28,0	28,5	29,1	33,5	33,0
Otros**	14,0	15,0	20,9	17,2	17,0

# corresponde a la onda de Octubre.

\* Servicios Comunes, Sociales y Personales.

\*\* Incluye: Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca; Minas y Canteras; Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenaje y Comunicaciones; Servicios Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas y Actividades no bien especificadas.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

**CUADRO N° 3**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD**

SECTORES	1992	1993	1994	1995	1996
Industria	25,0	23,1	21,4	19,8	19,3
Construcción	7,2	6,4	6,6	6,0	6,2
Comercio	20,3	21,9	22,1	19,4	19,5
Administración Pública	4,9	4,4	4,1	5,0	4,7
Servicio doméstico	7,6	7,9	7,5	7,4	7,6
Otros servicios *	15,4	16,3	16,5	17,9	17,5
Serv. Fin. Inmb. Alq. Emp.	7,9	8,5	9,9	10,1	11,9
Otras ramas **	11,7	11,5	11,9	14,4	13,3

\* Incluye: Enseñanza; Servicios sociales y de salud; Otras Actividades de servicios comunitarios, sociales y personales.

\*\* Incluye: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras; Suministro de electricidad, gas y agua; Hoteles y restaurantes; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Organizaciones y órganos extraterritoriales.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

El análisis de la participación femenina ha sido realizado en términos de los efectos ingreso y sustitución dentro de la familia, considerando los casos del "trabajador adicional" y del "trabajador desalentado". En relación con el caso del trabajador adicional pue-

den plantearse dos versiones<sup>59</sup>. La versión optimista supone que aumenta la participación del trabajador adicional secundario (esposa o familiar) como consecuencia de condiciones económicas favorables con el fin de mejorar los ingresos familiares. En tal caso, la

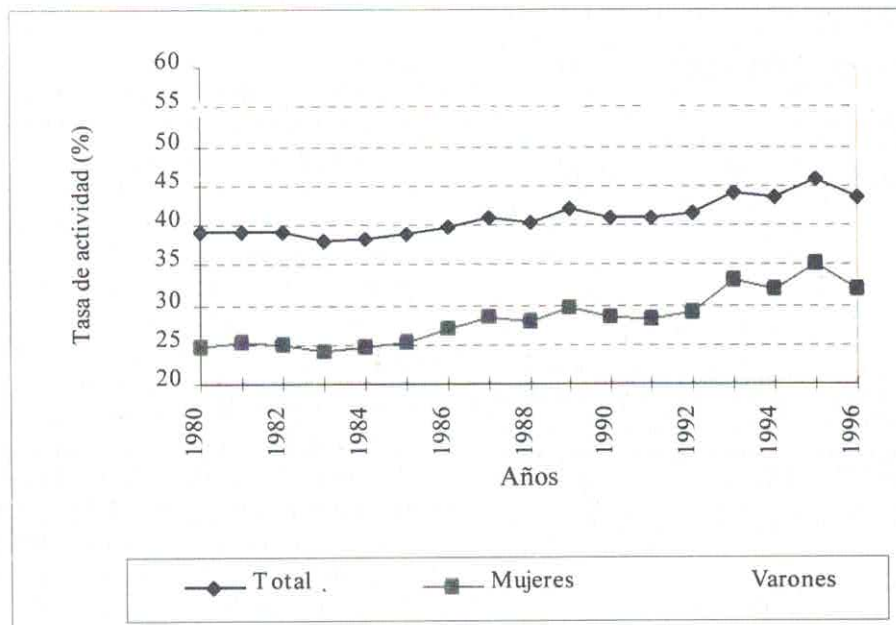
<sup>59</sup> Cf. Canitrot, A., (1995b).



oferta laboral femenina es procíclica y el desempleo sería consecuencia del aumento de la tasa de actividad de la economía. En la versión pesimista, la participación femenina aumenta en un intento de compensar la caída en los ingresos del jefe de hogar. La oferta laboral sería entonces anticíclica y su creci-

miento sería consecuencia del desempleo y de la caída en los salarios. En el caso del trabajador desalentado, que abandona la búsqueda pues las condiciones económicas desfavorables hacen muy difícil encontrar empleo, también se supone un comportamiento pro-

**GRAFICO N° 1**  
**TASAS DE ACTIVIDAD GRAN BUENOS AIRES**



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

cíclico de la oferta femenina<sup>60</sup>. Por consiguiente, una oferta laboral anticíclica debería estar indicando siempre la presencia de un efecto "trabajador adicional".

En el Gráfico N° 1 puede observarse el comportamiento de las tasas de actividad global y de mujeres y varones. Resulta claro que las fluctuaciones de la tasa global están influenciadas por las de la tasa de las mujeres, por cuanto la de los varones tiene un comportamiento mucho más estable, con fluctuacio-

nes mucho más atenuadas.

Debe enfatizarse la importancia que tiene el estudio de la participación laboral. Un aumento de la tasa de actividad de un punto porcentual, sobre la base de una población total estimada de 34,5 millones<sup>61</sup>, implicaría un aumento de la oferta laboral de 345000 personas que, por las razones ya analizadas se incorporan al mercado de trabajo buscando empleo<sup>62</sup>. El aumento de un punto en la tasa de actividad femenina estaría indicando un incremento en el número de personas incorporadas a la búsqueda de empleo de un poco más de la mitad de la cantidad reseñada arriba.

<sup>60</sup> La literatura especializada suele limitar el análisis del caso del trabajador adicional a su versión pesimista. Por ello, el comportamiento procíclico de la oferta laboral de trabajadores secundarios es siempre identificada con el caso del trabajador desalentado. Cf. Addison, J. T. y Siebert, W. S., (1979).

<sup>61</sup> Cf. INDEC, (1995a).

<sup>62</sup> Este punto ha sido señalado en el trabajo de Bour. Cf. Bour, J. L., (1995a).

### 3. EMPLEO Y DESEMPLEO EN ARGENTINA EN LOS NOVENTA

Se han dado explicaciones muy diversas para el comportamiento de la tasa de desempleo en los noventa. Debe señalarse que, en algunos de los análisis realizados, no se ha puntualizado la diferencia entre los factores que afectaban la oferta de trabajo (tasa de actividad) y los que afectaban la demanda (tasa de empleo). Tampoco se ha diferenciado entre los factores que pudieron haber estado operando en el largo plazo y aquellos que han respondido a circunstancias de la coyuntura económica nacional o internacional. No obstante, todas las explicaciones ofrecidas para el fenómeno del desempleo creciente de los noventa contribuyen, en alguna medida, a una explicación más abarcadora del mismo. Al presentar la interpretación de las tendencias laborales de los noventa, planteando las hipótesis que consideramos mejor reflejan la compleja naturaleza del fenómeno del desempleo y que aparecen corroboradas por los datos empíricos, se habrá de incorporar también un análisis crítico de los principales puntos aportados en los trabajos que presentan un enfoque más completo y representativo de este inquietante problema y rescatar los aspectos que se consideren pertinentes para la consideración de la problemática cuestión del empleo y sus perspectivas.

La mayoría de los autores considerados<sup>63</sup> coinciden en definir a los noventa como años de crecimiento sin empleo. Según puede apreciarse en el Cuadro N° 4 y en el Gráfico N° 2 la evidencia corrobora en cierta medida tal afirmación. Sin embargo, el comportamiento de las variables ocupacionales no ha sido homogéneo a lo largo de todo el período y la afirmación no describiría de modo adecuado lo ocurrido entre los años 1990 y 1995. Ello puede observarse en el mismo Cuadro y en el Gráfico N° 3.

El PIB está calculado a precios de 1986 de acuerdo con la última revisión de las Cuentas Nacionales realizada por la Secretaría de Programación Económica (1996). Los datos de PEA Urbana, Ocupados y Desocupados abiertos son los que figuran en el Informe Económico del segundo trimestre de 1996 de la Secretaría de Programación Económica. Los desocupados ocultos se tomaron del trabajo de R. A. Díaz (1995) y fueron elaborados por el Ministerio de Trabajo en base a la EPH. Todas estas cifras están expresadas

en miles. Para el PIB se supuso un crecimiento del 3,5% en 1996.

Si se consideran únicamente los años extremos, podría efectivamente sostenerse que el período fue de crecimiento sin empleo, pues la ocupación aparece casi estancada habiendo crecido sólo un 5,5% lo que ni siquiera cubrió el crecimiento vegetativo de la población. Mientras tanto, en el mismo período, el PIB creció el 40,8%. Pero, debe observarse que, entre los años 90-92 el empleo creció de manera aceptable a una tasa incluso superior a la del crecimiento de la oferta laboral (PEA).

A partir del año 1993 el empleo parece haber alcanzado un nivel de cuasi estancamiento y en 1995 se produce una caída que, de acuerdo con cifras oficiales, alcanzaría en mayo de 1995 aproximadamente 380000 puestos de trabajo con relación a mayo de 1994. Es cierto que el empleo en 1995 sería superior al de 1990 pero debe tenerse presente que si se aplicara a la ocupación de 1990 una tasa de crecimiento anual, similar a la del crecimiento de la población urbana<sup>64</sup>, obtendríamos que el empleo efectivo estaría por encima del calculado en los años 1991, 1992, 1993 y 1994, y por debajo del mismo en los años 1995 y 1996<sup>65</sup>. Pero, aun si se hubiera dado este hipotético caso de crecimiento ocupacional, el desempleo habría alcanzado una tasa del 11,5% en 1994, del 13,1% en 1995 y del 11,4% en 1996. Ello es así porque una parte importante del crecimiento del desempleo en los noventa resulta explicable por el crecimiento de la PEA, que superó ampliamente el crecimiento demográfico<sup>66</sup>. Puede compararse el crecimiento del empleo y de la PEA en el Gráfico N°

<sup>64</sup> Esta tasa ha sido estimada por Canitrot en un 1,9% anual para el total de la población urbana. Cf. Canitrot, A., (1995a).

<sup>65</sup> Los valores del empleo calculados bajo la hipótesis de crecimiento del 1,9% anual serían (en miles) a partir del empleo de 9797 de 1990: 9983 para 1991, 10173 para 1992, 10366 para 1993, 10563 para 1994, 10764 para 1995 y 10968 para 1996.

<sup>66</sup> De acuerdo con estimaciones de Canitrot la tasa anual de crecimiento de la PEA para el período 1990-1994 fue del 2,9% en el Gran Buenos Aires y del 2,7% en el interior contra un crecimiento del empleo en el mismo período y localizaciones del 0,8% y del 1,6%. Debe notarse que, salvo para el período 1976-1982 en el que corrieron parejas las tasas de crecimiento de la PEA y del empleo, siempre el crecimiento de la segunda superó la primera. De ahí la tendencia creciente de la tasa de desempleo. Cf. Canitrot, A., (1995a).

<sup>63</sup> En lo que sigue la referencia es a los trabajos de Bour, J. L., (1995a) y (1995b), Canitrot, A., (1995a) y (1995b), Monza, A., (1995).

3. Para comprender el desempleo de los noventa deben presentarse explicaciones respecto del com-

portamiento de ambas variables: oferta y demanda de trabajo (tasa de actividad y tasa de empleo).

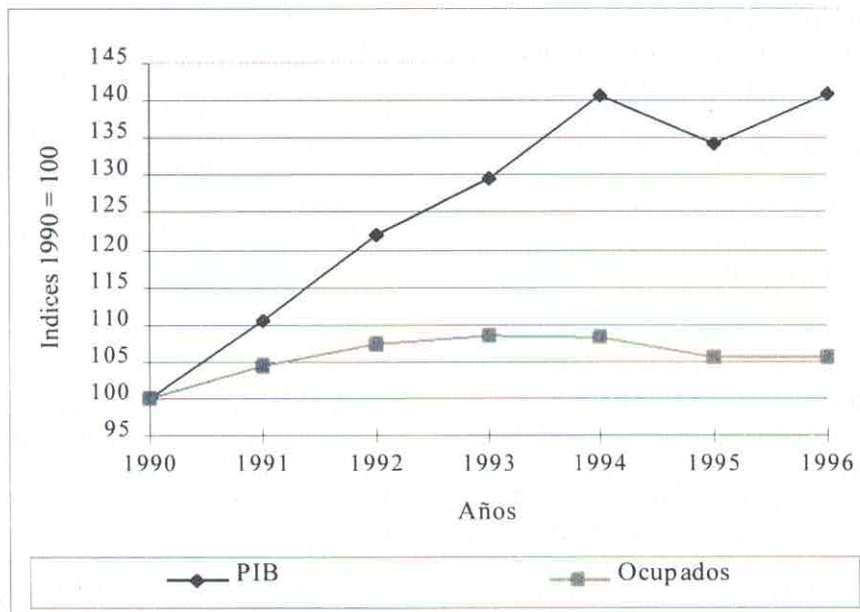
**CUADRO N° 4**  
**PRODUCTO Y EMPLEO EN LOS NOVENTA**

AÑOS	PIB	PEA URBANA	OCUPADOS URBANOS	DESOCUPADOS URBANOS	OCULTOS
1989	9.338,0	10.538	9.695	844	316
1990	9.213,1	10.581	9.797	785	578
1991	10.180,3	10.966	10.222	744	460
1992	11.228,8	11.304	10.498	806	380
1993	11.930,7	11.724	10.633	1.091	100
1994	12.947,7	11.935	10.608	1.327	200
1995	12.355,4	12.392	10.328	2.064	100
1996	12.973,0	12.387*	10.343*	2.044*	s/d

\* Datos de mayo 1996<sup>67</sup>.

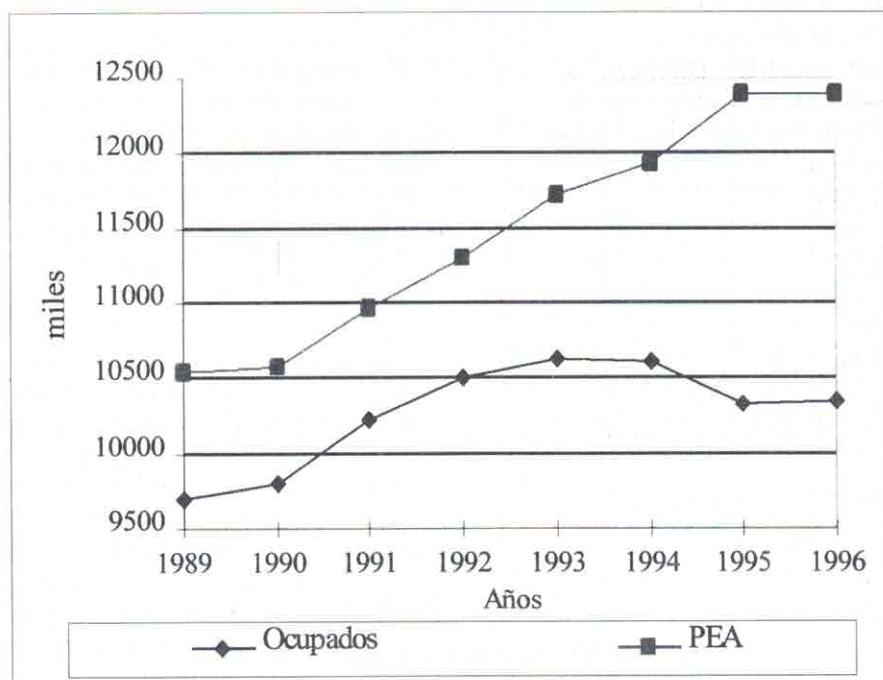
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

**GRAFICO N° 2**  
**PRODUCTO Y EMPLEO**



<sup>67</sup> Los datos preliminares de la EPH de octubre, dados a conocer por el Ministerio de Economía el 13 de Diciembre de 1996, indican un crecimiento del número de ocupados en 199000 y de los desocupados de 3000. El crecimiento de la tasa de desempleo al 17,3% estaría entonces explicado, sobre todo, por el crecimiento de la PEA.

**GRAFICO N° 3**  
**INDICADORES DE EMPLEO**



## 1. LA OFERTA DE TRABAJO

En relación con la oferta de trabajo, una parte considerable del crecimiento de la PEA puede ser atribuido al incremento en la tasa de actividad femenina que, según puede apreciarse en el Gráfico N° 1, ha estado incrementándose en forma sostenida desde el año 1980, habiendo crecido entre dicho año y 1995 en 10,6 puntos. La tendencia se mantiene en los noventa, con algunas fluctuaciones. De 1990 a 1995 la actividad femenina se incrementa en casi 7 puntos. Pero sólo del año 1994 al 1995 el aumento operado ha sido de 3,3 puntos.

La tendencia creciente en el largo plazo puede ser explicada por factores análogos a los planteados para el crecimiento de la participación femenina en los países desarrollados. Pero en el caso de Argentina, también debe añadirse como elementos explicatorios la expansión de la educación formal, los progresos en la información y la emergencia de formas flexibles de contratación laboral que, como el trabajo a tiempo parcial, se adecuarían a los requerimientos de

las mujeres. De todos modos debe señalarse que de acuerdo con estimaciones realizadas para adecuar el concepto de tasa de actividad al de tasa de participación, habitualmente usado en otros países, se observaría que, en Argentina, la participación femenina queda aún muy por debajo de la de los países desarrollados y también de la de países latinoamericanos como Chile, México y Uruguay<sup>68</sup>.

En el corto plazo, entre 1994 y 1995, el comportamiento anticíclico de la PEA femenina indica la vigencia de la hipótesis del trabajador adicional en su versión pesimista. Sin duda, muchas mujeres se han

<sup>68</sup> Monza estima que en 1990 la tasa de participación femenina (15-64 años) era en Argentina de 33,6% contra 58,4% de Alemania, 58,3% de Japón, 65,8% del Reino Unido, 67,0% de Estados Unidos, 43,1% de España, 36,4% de Italia, 36,8% de Chile, 40,0% de Uruguay, 35,7% de México. Cf. Monza, A., (1995). Las nuevas tasas de actividad del año 1995 parecen apuntar a un importante incremento en la tasa de participación femenina. Estimaciones propias indicarían una tasa de participación para ese año del 55%.

incorporado al mercado de trabajo para compensar la pérdida o disminución de ingresos del jefe de hogar.

Otros factores han debido ejercer influencia sobre la tasa de actividad. Por un lado, se observa la caída del desempleo oculto, lo que indicaría que trabajadores desalentados han reiniciado la búsqueda de empleo. Esto, como lo hace notar Canitrot, ha implicado una sobreestimación de la capacidad de la economía para generar ocupaciones. Los datos de la EPH correspondientes a la onda de octubre de 1995 y a la onda de mayo indican una caída de la tasa de actividad. El comportamiento procíclico de la oferta laboral, más otros datos derivados de encuestas, señalarían un comportamiento acorde con la hipótesis del trabajador desalentado. Nuevamente será la tasa de actividad la que explique la declinación en la tasa de desempleo que, tanto para octubre de 1995 como para mayo de 1996, resultaría de acuerdo con la EPH.

También se ha señalado que las reformas en las leyes previsionales pudieron haber tenido un efecto sobre la tasa de actividad, ya que disminuyeron los incentivos para jubilarse por el incremento operado en la edad estipulada para el retiro y, dados los nuevos sistemas de capitalización, la necesidad de incrementar los aportes para obtener una mayor jubilación<sup>69</sup>. Finalmente, se ha puntualizado que las migraciones, en especial de los países limítrofes, han hecho su aporte a la oferta de trabajo atraídas por salarios más elevados que en sus países de origen. A pesar de que parece haber acuerdo respecto de la presencia de este fenómeno, no existe una información sistemática y completa que permita identificar la dinámica de los movimientos migratorios, su localización e interrelación con los mercados laborales<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Este punto ha sido señalado por Bour, J. L., (1995b). Sin embargo, debe tenerse presente que la inminente vigencia de las nuevas leyes previsionales, con los nuevos límites de edad necesarios para obtener la jubilación y las nuevas formas de cálculo del haber jubilatorio, impulsó a muchas personas a pedir su retiro a comienzos de 1994, aun bajo la vigencia de las viejas leyes previsionales. Por otra parte, la Ley 24347, publicada en el Boletín Oficial el 29 de julio de 1994, estableció compatibilidad plena entre la jubilación y el ejercicio de actividades autónomas o en relación de dependencia, con aportes al Fondo Nacional del Empleo.

<sup>70</sup> Existen referencias a la dinámica de las migraciones en un trabajo de Reboratti, C., que contiene algunos datos cuantitativos que no se presentan en forma sistematizada, a pesar del indudable interés que revisten. Cf. Reboratti, C., (1995).

## 2. LA DEMANDA DE TRABAJO

La demanda de trabajo evolucionó de modo poco satisfactorio en la década del noventa debido a la acción de factores de largo plazo, que fueron analizados más arriba, así como elementos de corto plazo que se sumaron a los anteriores. El factor más destacado que caracterizó el período fue el ajuste y reestructuración de la economía que se manifestaron en un notable crecimiento de la productividad y un cambio en la composición sectorial de la producción.

En la década del ochenta se había procurado preservar el empleo a costa de caídas en el salario real que fueron posibles por el efecto de la inflación sobre los ingresos nominales. En el noventa, una serie de factores confluieron para hacer imposible este tipo de comportamiento. La desregulación, transformación y apertura de la economía requirieron un ajuste profundo de las empresas, que se enfrentaban a nuevas condiciones de competencia, lo que las obligó a producir importantes incrementos en la productividad. Por un lado, bajo las nuevas condiciones de estabilidad ya no fue posible utilizar el salario como variable de ajuste para mantener niveles de ocupación.

Además, en los ochenta, la inversión había alcanzado niveles mínimos que apenas lograban cubrir las necesidades de reposición. Al recuperarse la inversión los nuevos bienes de capital llevaban incorporadas tecnologías fuertemente ahorradoras de mano de obra. De acuerdo con Monza y Bour, la desgravación de la importación de bienes de capital implicó un fuerte cambio de precios relativos en contra del trabajo que llevó a la adopción de tecnologías intensivas en capital. A la luz de las tendencias observadas en los países desarrollados, cabe preguntarse si, en realidad, existían disponibles en el mercado otras tecnologías, técnicamente eficientes e intensivas en el uso de mano de obra, que hubieran resultado económicamente eficientes con precios relativos más favorables al uso del factor trabajo.

Por otra parte, Monza observa que muchas de las innovaciones introducidas por las empresas no estaban asociadas a innovaciones tecnológicas incorporadas en nuevos bienes de capital, sino que se trataba de cambios organizacionales que se traducían en racionalización del personal, incremento en la intensidad del uso del trabajo, reducción de tiempos muertos, un cálculo más estricto de las necesidades de mano de obra, polifuncionalidad de los trabajadores y externalización de muchas tareas ajenas a la

actividad principal de las empresas. Existen evidencias puntuales que corroboran esta hipótesis<sup>71</sup>.

Los cambios técnicos, que redujeron los coeficientes de trabajo, que se venían dando desde el año 1950, se produjeron en los noventa de modo concomitante con el proceso de apertura económica, privatizaciones, desregulación y reforma del estado e implicaron un cambio de la estructura productiva que tuvo su influencia en el empleo y en la demanda de calificaciones.

El proceso de apertura económica tuvo un efecto indudable sobre la estructura de los sectores productores de bienes comercializables y ello se manifestó en cambios en los niveles y estructura del empleo, tal como puede apreciarse en los Cuadros N° 2 y 3. El empleo industrial se reduce en todos los casos, pero algunas ramas se vieron más afectadas. "Textiles, confecciones y cuero", "Minerales no metálicos", "Fabricación de metales y productos de metal", "Equipos de transporte", son las que muestran una mayor declinación relativa. Es claro que este fenómeno no puede ser atribuido solamente a la apertura. Los cambios técnicos y organizacionales ya mencionados también jugaron un papel de importancia en este proceso.

El mayor crecimiento del empleo se da en los sectores productores de servicios y, en particular, en "Servicios Financieros, inmuebles, alquileres y servicios empresarios", "Enseñanza", "Servicios sociales y de salud" y "Otros servicios comunitarios, sociales y personales". Esto debe haber tenido un efecto importante en la demanda de calificaciones y debe haber originado desempleo estructural. Muchos trabajadores que perdieron su empleo como consecuencia de los procesos de ajuste del Estado<sup>72</sup> y de las empresas, tuvieron y tienen dificultades para reinsertarse debido

<sup>71</sup> Existen estudios de casos que demuestran los cambios organizacionales introducidos en empresas que implicaron flexibilidad interna y externalización de tareas sin estar necesariamente asociados a cambios técnicos incorporados a nuevos bienes de capital. Los cambios habían sido rechazados por los sindicatos en la década del ochenta y fueron negociados a nivel de empresa. Los resultados fueron mejoras en la productividad, cambios en la estructura salarial y caídas en el nivel de empleo. Cf. Jabbaz, M. I., (1994); Barberena, A., (1995).

<sup>72</sup> En el caso del sector público, Monza hace notar que la reducción del aparato estatal no implicó caída del empleo para la administración central sino congelación de vacantes y, en el caso del empleo público no nacional, una tasa de crecimiento decreciente. Cf. Monza, A., (1995).

a su falta de habilidades para cubrir eventuales vacantes.

En definitiva, en los noventa se dio una compleja interacción de circunstancias originadas en los cambios técnicos, la apertura económica, las innovaciones organizacionales, la desregulación y las privatizaciones que resultó en un cuasi estancamiento del empleo a partir del año 1992. Además, como lo hace notar R. Díaz<sup>73</sup>, el crecimiento del empleo se dio, con mayor énfasis, en lo que denomina "empleo atípico" como categoría distinta del empleo "típico o pleno" y que incluye situaciones de empleo muy dispares en términos de ingreso, productividad y jornada laboral. El empleo atípico incluye formas del subempleo pero también incluye, con incidencia creciente, las nuevas formas de empleo productivo que surgen en los mercados laborales.

En el año 1995, un elemento adicional, inesperado y exógeno, se agregó al ya poco satisfactorio panorama laboral. El "efecto tequila" fue el factor desencadenante de actitudes de los agentes económicos que consideraban demasiado parecidos los modelos de ajuste mexicano y argentino. Consecuencia de ello fue, primero una fuga de capitales, que más tarde empezaron lentamente a retornar, y luego, una notoria retracción en el consumo, que la falta de crédito originado en dicha fuga contribuyó a consolidar. La consecuente caída en la demanda agregada interna, no compensada por el aumento de las exportaciones, tuvo un efecto importante sobre el nivel de actividad y sobre la ocupación que, de acuerdo con las datos que figuran en el Cuadro N° 4, se redujo en casi 300000 puestos en relación con los niveles del año 1994, contribuyendo con un 2,6% adicional a la tasa de desempleo. Las turbulencias político-económicas de la primera mitad del año 1996 no ayudaron a crear condiciones propicias para un crecimiento sostenido. Esta situación tan solo comenzó a revertirse en el segundo semestre del año.

### 3. SUBEMPLEO ABIERTO Y ENCUBIERTO

Un análisis particularizado merece la cuestión del subempleo que ha sido definido por la International Conference of Labour Statisticians (ICLS) en 1982 como la situación que se presenta "cuando el empleo de una persona es inadecuado en relación con normas

<sup>73</sup> Cf. Díaz, R., (1995).

especificadas de empleos alternativos, habiéndose tomado en cuenta las habilidades ocupacionales de la misma<sup>74</sup>. También se distinguen dos formas de subempleo: el visible o abierto y el invisible o encubierto.

El subempleo abierto, resulta indicativo de la situación de trabajadores que involuntariamente no estarían trabajando una semana laboral plena de acuerdo con las características de la actividad que desempeñan y que, en el período de referencia, estarían en la búsqueda, o disponibles para trabajo adicional. En el caso del subempleo encubierto, se trataría de ocupaciones de baja o nula productividad, o con ingresos laborales muy bajos, en relación con las tareas desempeñadas, o en actividades donde no utilizan el capital humano que tienen incorporado los trabajadores<sup>75</sup>. Como es natural, es muy difícil medir el desempleo encubierto y, en el caso argentino, sólo puede ser inferido en forma indirecta bajo una serie de supuestos que pueden ser cuestionables.

En el Cuadro N° 5 puede apreciarse la evolución del subempleo visible que, de acuerdo con la definición del INDEC, estaría formado por aquellas personas que, por causas involuntarias, trabajan menos de 35 horas semanales. Puede apreciarse que este subempleo se mantuvo más o menos constante hasta el año 1992. A partir de 1993, y en consonancia con el comportamiento del desempleo abierto, comienza a crecer el subempleo visible. El mayor crecimiento se da en lo que el INDEC denomina "subocupados demandantes" que se refiere a la población subocupada disponible que desea trabajar más de 35 horas semanales y que, además, está en la búsqueda activa de otra ocupación. Mientras en octubre de 1993 esta categoría correspondía al 4,1% de los subocupados; siendo el total 9,3%, en mayo de 1995 sobre un 11,3% correspondía a los subocupados demandantes el 7,0%.

Más complejo resulta el análisis de la situación del subempleo invisible. Como se dijo, este tipo de subempleo configura un caso de subutilización de recursos de la economía, que formalmente aparecen como ocupados. Buena parte de este subempleo se concentra en actividades de comercio y de servicios personales. Las categorías de subempleo invisible

consideradas por el INDEC son: el sector informal urbano, el servicio doméstico, el sobreempleo en el sector público y los trabajadores rurales pobres. Como señala Monza, se trata, en general, de inserciones ocupacionales que configuran ámbitos de refugio.

**CUADRO N° 5**  
**EL SUBEMPLEO VISIBLE**

AÑOS	TASA SUBEMPLEO TOTAL (%)
1987	8,3
1988	8,4
1989	8,6
1990	9,1
1991	8,2
1992	8,2
1993	9,0
1994	10,3
1995	12,0
1996	12,7*

\* el dato de 1996 corresponde a la onda de Mayo.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

A fin de enfatizar la importancia de este problema debe tenerse en cuenta que, en mayo de 1995, sobre el total de ocupados de casi doce millones de personas, cuatro millones estaban en situación de subempleo, de los cuales dos millones setecientos mil eran subempleados invisibles. Si al total de desocupados abiertos se le suma el desempleo oculto y los subocupados visibles e invisibles y se relaciona el total obtenido con la población económicamente disponible PED (PEA más desempleo oculto) se puede concluir que, en mayo de 1995, el 45,3% de la población económicamente activa no trabajaba o estaba trabajando en actividades insatisfactorias en cuanto al número de horas trabajadas y/o niveles de productividad. Ello configuraba una clara ineficiencia en el uso de recursos de la economía. En el Cuadro N° 6 y en el Gráfico N° 4 puede apreciarse la estructura de la PEA para los años 1980, 1984, 1990, 1994 y 1995, y corroborarse que la subutilización del factor trabajo es un fenómeno de vieja data y no un producto específico de la actual coyuntura económica.

<sup>74</sup> Cf. OECD, (1995).

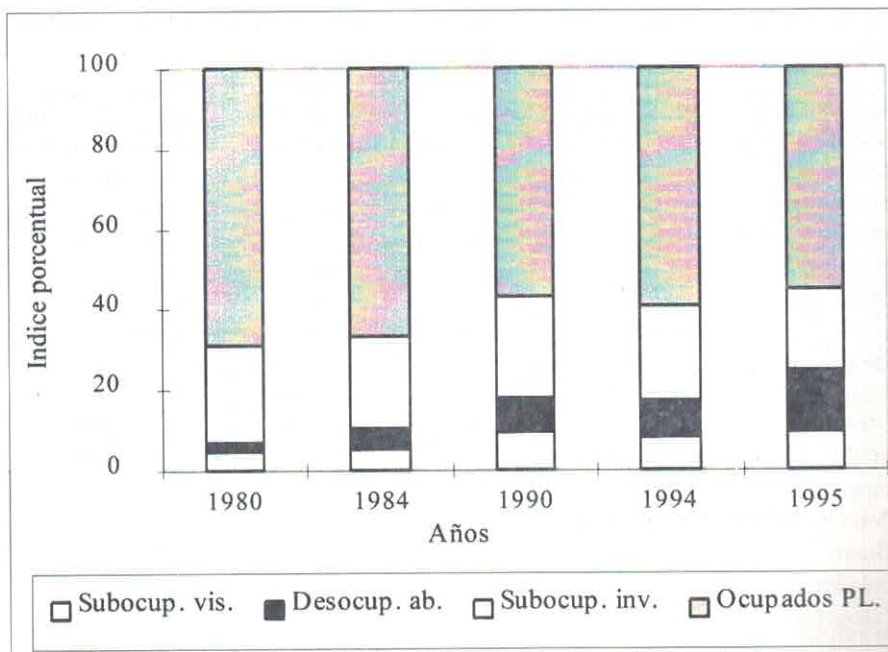
<sup>75</sup> En todos los casos de subempleo encubierto se estaría en situaciones donde la productividad efectiva del trabajador es inferior a la productividad potencial inherente al puesto o a la persona del asalariado.

**CUADRO N° 6**  
**ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA**  
(miles)

AÑOS	PEA	OCUPADOS PLENOS	DESOCUPADOS ABIERTOS	SUBOCUPADOS VISIBLES	SUBOCUPADOS INVISIBLES
1980	10.815	7.459	281	487	2.588
1984	11.247	7.488	529	607	2.625
1990	12.552	7.114	1.079	1.167	3.191
1994	13.351	7.936	1.261	1.050	3.104
1995	13.816	7.612	2.161	1.293	2.750

Fuente: Beccaria, L. y Orsatti A, (1989); Giordano, O. y Montoya S., (1991); Monza, A., (1995), (1996). Onda de Octubre.

**GRAFICO N° 4**  
**ESTRUCTURA DE LA PEA**





#### 4. LOS DESEMPLEADOS

Es importante analizar algunas características de la desocupación y de los desocupados para determinar qué grupos son los más afectados por este problema. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Buenos Aires que figuran en el Cuadro N° 7 ilustran al respecto. Son las mujeres y, en mayor medida, los jóvenes de ambos sexos quienes soportan el mayor peso de la desocupación<sup>76</sup>.

El problema de la elevada incidencia del desempleo juvenil, que ha alcanzado niveles inéditos en Argentina, es una realidad preocupante de nuestros días en todo el mundo. En los países desarrollados, un paliativo ha sido incrementar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y, en algunos casos, organizar sistemas especiales de entrenamiento y aprendizaje, o cursos de formación profesional, para jóvenes que abandonan el sistema de educación formal. En la realidad argentina actual, en ausencia de políticas específicamente orientadas a dicho segmento po-

blacional, el destino más probable de los jóvenes desocupados, especialmente de aquellos que no han podido alcanzar niveles adecuados de educación, será el ingreso a la informalidad y, eventualmente, a la marginalidad, con todas las consecuencias negativas que ello habrá de tener para los individuos y para la sociedad.

El caso del mayor desempleo femenino también tiene analogías con la situación correspondiente a los países desarrollados que fuera analizada en otros trabajos<sup>77</sup>. Su crecimiento sostenido está vinculado con la tendencia creciente en la participación de las mujeres en los mercados laborales. También tiene importancia considerar las mayores dificultades de inserción laboral en niveles adecuados al capital humano incorporado que encuentran las mujeres<sup>78</sup>.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar la desocupación es el relacionado con los niveles de educación de la fuerza de trabajo. Esta información aparece en el Cuadro N° 8, referida tanto a la PEA como a los ocupados y desocupados.

**CUADRO N° 7**  
**INCIDENCIA DEL DESEMPLEO EN GRUPOS ESPECIFICOS**  
(Gran Buenos Aires)

AÑOS	DES. TOTAL	DES. MUJERES	DES. VARONES	DES. JOVENES*
1980	2,3	3,2	1,9	7,9
1985	5,5	5,8	5,3	17,3
1987	5,4	6,8	4,5	17,0
1990	8,6	8,2	9,1	23,7
1991	6,3	6,5	6,3	15,4
1992	6,6	7,8	6,0	16,5
1993	10,6	13,0	9,1	24,5
1994	11,1	13,3	9,7	30,5
1995	20,2	24,5	17,4	51,8
1996	20,4	22,0	19,5	44,1

\* de 15 a 19 años.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>76</sup> Este fenómeno ya había sido estudiado en trabajos anteriores. Cf. Montuschi L., (1991).

<sup>77</sup> Cf. Montuschi, L., (1996).

<sup>78</sup> Éste aspecto fue investigado en detalle en Montuschi, L. y Barroetaveña, S. (1989).

**CUADRO N° 8**  
**NIVELES EDUCATIVOS DE LA FUERZA DE TRABAJO**  
*(Estructura porcentual para el Gran Buenos Aires)*

NIVEL EDUCATIVO	PEA	OCUPADOS	DESOCUPADOS
<b>Año 1994</b>			
Sin instrucción	0,8	0,7	1,0
Primario (completo e incompleto)	37,2	36,6	41,6
Secundario (completo e incompleto)	39,8	40,0	39,6
Superior y universitario	22,2	22,7	17,8
<b>Año 1995</b>			
Sin instrucción	0,5	0,5	0,4
Primario (completo e incompleto)	38,0	37,1	41,8
Secundario (completo e incompleto)	38,6	37,4	43,3
Superior y universitario	22,9	25,0	14,5
<b>Año 1996</b>			
Sin instrucción	0,9	0,8	0,8
Primario (completo e incompleto)	46,2	45,8	48,0
Secundario (completo e incompleto)	36,5	35,7	39,7
Superior y universitario	16,4	17,7	11,5

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares. Onda de Mayo.

Como puede apreciarse, tanto en 1994 como en 1995 y 1996, el desempleo se concentra en los tramos de educación primaria y secundaria. La baja incidencia de los analfabetos se explica por el hecho de que son muy pocos los participantes en el mercado laboral que no tienen instrucción. Como ya se mostrara en un trabajo anterior<sup>79</sup> la participación aumenta y el desempleo disminuye con los niveles de educación. En el Cuadro N° 9 se presenta información adicional respecto de la incidencia del desempleo en cada tramo educativo. Puede observarse en la última columna del Cuadro N° 9, la tasa de desempleo específica por nivel educativo. Resulta muy claro que es en el tramo de educación superior y universitaria donde se da la menor incidencia del desempleo.

Estos datos deben ser interpretados con cautela pues no debería concluirse, sin análisis adicionales, que el aumento del nivel general de educación sería la solución para los problemas del desempleo. Es conocido el caso de la "inflación de las credenciales educativas" que significa que, con el aumento de los

niveles de educación de la población, se han ido incrementando los contenidos educacionales de las ocupaciones, sin que ello fuera en realidad necesario. Así, se puede dar el caso de puestos, antes ocupados por personas con educación primaria, que hoy lo son con personas con educación secundaria, y puestos correspondientes antes a niveles secundarios que hoy se ocupan con personas de nivel terciario. Así, la educación se convierte en un requisito para el acceso a los puestos, pero no constituye por sí misma una solución a los problemas del desempleo. Esto puede explicar también la baja participación de las personas analfabetas que, desalentadas por no encontrar empleo, han dejado de buscarlo.

Un último aspecto relativo a la población desocupada se refiere a la intensidad de la desocupación, es decir el período de duración del desempleo. Para mayo de 1995 podemos apreciar la siguiente información referida al Gran Buenos Aires.

<sup>79</sup> Cf. Montuschi, L., (1991).

**CUADRO N° 9**  
**INCIDENCIA DEL DESEMPLEO POR TRAMOS EDUCATIVOS**

NIVEL EDUCATIVO	PEA	OCUPADOS	DESOCUPADOS	DES/PEA %
<b>Año 1994</b>				
Sin instrucción	0,8	0,6	0,1	12,5
Primario (completo e incompleto)	37,2	32,5	4,6	12,4
Secundario (completo e incompleto)	39,9	35,5	4,4	11,0
Superior y universitario	22,1	20,1	2,0	9,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>88,7</b>	<b>11,1</b>	<b>11,2</b>
<b>Año 1995</b>				
Sin instrucción	0,5	0,4	0,1	20,0
Primario (completo e incompleto)	38,0	29,6	8,4	22,1
Secundario (completo e incompleto)	38,5	29,8	8,7	22,6
Superior y universitario	23,0	20,1	2,7	12,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>79,9</b>	<b>20,9</b>	<b>20,3</b>
<b>Año 1996</b>				
Sin instrucción	0,9	0,7	0,2	20,3
Primario (completo e incompleto)	46,2	36,4	9,8	21,2
Secundario (completo e incompleto)	36,5	28,4	8,1	22,2
Superior y universitario	16,4	14,1	2,3	14,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>79,6</b>	<b>20,4</b>	<b>20,4</b>

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

**CUADRO N° 10**  
**INTENSIDAD DE LA DESOCUPACION**  
*(Gran Buenos Aires)*

DURACION DEL DESEMPLEO	PORCENTAJE S/TOTAL DESEMPLEADOS	VARONES	MUJERES
<b>Año 1995</b>			
Hasta un mes	26,2	32,5	19,4
De 1 a 3 meses	25,8	26,1	25,5
Más de 3 meses	47,8	41,1	54,8
De 3 a 6 meses	22,1	s / d	s / d
De 6 meses a 1 año	16,7	s / d	s / d
Más de 1 año	9,0	s / d	s / d
<b>Año 1996</b>			
Hasta un mes	26,4	31,2	19,2
De 1 a 3 meses	22,8	23,9	21,0
Más de 3 meses	50,2	44,4	59,2

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Estos datos ponen en relieve un aspecto muy preocupante del desempleo. Del total de desempleados, aproximadamente la mitad hace más de tres meses que están buscando empleo, sin encontrarlo. Y, en el año 1995, más de la mitad de ese grupo, es decir más del 25% del total, hacía más de 6 meses que estaba en esa búsqueda.

Estas cifras se han incrementado en 1996 en relación con 1995. Esto configura un problema de largo plazo, posiblemente asociado a la falta de calificaciones de los desempleados, que no están en condiciones de cubrir las vacantes que se van produciendo en la economía. Nótese también que la mayor parte del desempleo femenino se concentra en el largo plazo. A pesar de que estas cifras son menores a la mayoría de las observadas en los países desarrollados<sup>80</sup>, las mismas no pueden ser ignoradas cuando se proceda al análisis de las políticas o programas de empleo. Debe tenerse presente que, en general, el desempleo de largo plazo crece durante las recesiones y no disminuye de forma rápida cuando la economía se recupera y el empleo vuelve a crecer, a menos que se implementen programas especiales. Estos programas suelen centrarse tanto en medidas referidas a asesoramientos especiales a los desempleados de largo plazo, como a programas particulares de entrenamiento o medidas directas de creación de empleos<sup>81</sup>.

#### 4. POLITICAS DE EMPLEO

Las políticas orientadas a aportar soluciones para el problema del desempleo deben ser planteadas teniendo presente la complejidad que el fenómeno ha asumido en Argentina. Para un problema de las características actuales no puede pensarse en soluciones únicas. Propuestas de esta índole suelen estar inspiradas en posiciones o intereses definidos y específicos.

A fin de tener una clara visión de los aspectos tan dispares que contribuyen a una explicación del desempleo, puede resultar ilustrativa la información que figura en el Cuadro N° 11, que de algún modo sintetiza lo visto hasta ahora. Los factores que han incidido

o inciden en la oferta o en la demanda de trabajo están considerados como de largo plazo cuando su incidencia ha sido detectada por un período de tiempo prolongado y, como propio de los años noventa, cuando responden a políticas, programas o efectos de situaciones propias del período. Debe notarse que, en algunos casos, tales factores han ejercido influencia tanto en el largo como en el corto plazo.

Si se analiza el Cuadro N° 11, y de acuerdo con los temas planteados más arriba, puede concluirse que en estos momentos coexisten en Argentina los diferentes tipos de desempleo tradicionalmente considerados en los textos de economía laboral<sup>82</sup>: a) desempleo por deficiencia de demanda en sus variantes de corto plazo, desempleo cíclico, y de largo plazo, desempleo tecnológico; b) desempleo por desajustes del mercado de trabajo, con su variante del desempleo friccional o de búsqueda en el corto plazo y del desempleo estructural en el largo plazo. Las políticas para hacer frente a los distintos tipos de desempleo difieren y, en algunos casos, pueden ser contradictorias. Dado que los factores causales del desempleo pueden operar por el lado de la demanda o de la oferta, resulta conveniente efectuar el análisis de las políticas de acuerdo con esa clasificación.

#### 1. POLITICAS DE DEMANDA

En este caso se trata de crear las condiciones adecuadas para estimular la demanda laboral y la creación de nuevos puestos de trabajo. En este respecto se ha puesto mucho énfasis sobre el problema de las rigideces del mercado laboral (acción sindical, protección rigurosa del empleo, prestaciones sociales generosas) como una de las principales causas del presente desempleo. Se ha sostenido que las actuales regulaciones resultan "hostiles" al empleo y que la persistencia de excesivas regulaciones laborales tornan poco flexible el mercado de trabajo ante la presencia de shocks inesperados<sup>83</sup>. En consecuencia, sólo una flexibilización del mercado laboral habrá de permitir el crecimiento del empleo. El ejemplo de Chile, y también los de Nueva Zelanda y los Estados Unidos, suelen ser presentados con frecuencia como los modelos a seguir.

Sin embargo, la flexibilidad laboral no asegura, por sí misma, la creación de puestos de trabajo suficientes para una PEA que crece más que la población.

<sup>80</sup> En 1994 se observaron los siguientes porcentajes de desempleados de largo plazo (con un desempleo de más de 6 meses) en distintos países desarrollados: Australia 41%, Canadá 28,4%, Francia 61,7%, Japón 36,1%, España 73,4%, Suiza 49,3%, Estados Unidos 20,3%. Cf. OECD, (1995a).

<sup>81</sup> Cf. OECD, (1988).

<sup>82</sup> Cf. Addison, J. T. y Siebert, W. S., (1979).

<sup>83</sup> Cf. Bour, J. L., (1995b).

**CUADRO N° 11**  
**FACTORES QUE INCIDEN SOBRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE TRABAJO**

FACTORES	LARGO PLAZO		AÑOS NOVENTA	
	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA
1. Participación femenina.	X		X	
2. Variación desempleo oculto.	X		X	
3. Leyes Jubilatorias.			X	
4. Migraciones.			X	
5. Efecto trabajador adicional.			X	
6. Efecto trabajador desalentado.			X	
7. Terciarización empleo y cambio técnico.				X
8. Cambios organizacionales.		X		X
9. Apertura economía y estrategias comerciales.				X
10. Desregulación y privatizaciones.				X
11. Efecto tequila.		X		X

Fuente: Elaboración propia.

Se ha señalado que, para crear un contexto favorable a un crecimiento económico sostenido, sería necesario lograr una dimensión global de la flexibilidad, que debería abarcar aspectos relativos al *management*, a la introducción de nuevas tecnologías, al desarrollo de nuevos productos, a la búsqueda de mercados<sup>84</sup>. Además se ha constatado que regulaciones anticompetitivas de los mercados de productos dificultan la creación de empleos mucho más que las regulaciones laborales<sup>85</sup>.

Para facilitar la creación de empleos en un marco de crecimiento económico, evitando el caso de crecimiento sin empleo que caracterizó a los años 1992-1994 en Argentina, parecería conveniente recurrir a las recomendaciones formuladas en los estudios de la OECD para los países afectados por elevados niveles de desempleo y por problemas particulares relativos a la composición del empleo y del desempleo. Tales recomendaciones apuntan a mejorar la capacidad de las sociedades y economías, para ajustarse y adaptarse a condiciones económicas cambiantes, así como aumentar su capacidad para crear conocimiento e innovar<sup>86</sup>. La propuesta se refiere a una mezcla balanceada de políticas macroeconómicas y estructurales que toman en cuenta el amplio espectro de áreas que deben ser consideradas en las políticas de empleo, de acuerdo con la particular problemática de cada país y las características específicas de sus correspondientes mercados laborales y de productos.

<sup>84</sup> Cf. Montuschi, L., (1991).

<sup>85</sup> Cf. OIT, (1995b).

<sup>86</sup> Cf. OECD, (1995a).

Algunas de las recomendaciones corresponden a lo que hemos caracterizado como políticas de demanda y otras corresponderían a políticas de oferta, que serán analizadas más adelante.

El primer punto de las recomendaciones se refiere a la necesidad de implementar políticas macroeconómicas sólidas que aseguren un medio económico estable, creíble y no inflacionario, como condición necesaria para un crecimiento sostenido del empleo y la reducción del desempleo. El informe señala que reformas que procuren reducir las rigideces en los mercados de trabajo y de productos, habrán de fortalecer la credibilidad de las políticas monetarias y fiscales y, en consecuencia, reducir las presiones políticas para recurrir a medidas de corte inflacionario en busca de soluciones a problemas de carácter estructural.

En relación con la posibilidad de mejorar la capacidad de ajuste y adaptación se recomienda desmantelar las barreras a la creación de empleos que pudieran existir en los mercados de trabajo y productos, aumentando la flexibilidad de precios y salarios. En particular, se hace referencia a los elevados costos de reclutamiento, en especial los costos extrasalariales, que pueden contribuir de modo significativo al bajo nivel de empleo de nuevos ingresantes y trabajadores con pocas calificaciones. En este capítulo debe tenerse un cuidado especial para reducir la excesiva protección que impide la creación de puestos sin deteriorar las posibilidades de entrenamiento de largo plazo que habrán de traducirse en incrementos de productividad. Una especial referencia se hace a la necesidad de mejorar las condiciones de competencia en los

mercados de productos removiendo las regulaciones gubernamentales y las prácticas restrictivas de grupos profesionales y asociaciones empresariales que constituyen importantes barreras a la entrada.

La búsqueda de una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, a través de negociaciones descentralizadas que tomen en cuenta las necesidades específicas de cada parte, puede permitir obtener arreglos satisfactorios para la empresa y los trabajadores y mejorar las perspectivas de empleo para quienes tengan restricciones de tipo familiar o educacional. Las posibilidades de extensión del empleo a tiempo parcial responden a esta recomendación.

En definitiva, un marco macroeconómico estable y mercados flexibles de productos y trabajo habrán de facilitar la creación de empleos. Para el caso de Argentina se podría añadir que habría que formular políticas tendientes a crear un marco favorable para actividades y empresas creadoras de empleo.

## 2. POLITICAS DE OFERTA

Estas políticas suelen ser denominadas como "políticas activas del mercado de trabajo" y su principal objetivo es ayudar a los desempleados a tornarse competitivos y adquirir calificaciones que les permita insertarse nuevamente en el mercado. Esto se considera preferible a limitarse a asistirlos con un subsidio monetario u otro tipo de transferencias que configuran las llamadas políticas pasivas<sup>87</sup>. Sin embargo, para que este tipo de políticas resulten exitosas deben ser cuidadosamente orientadas a grupos específicos y no a la totalidad de los desempleados. Una adecuada implementación y posterior monitoreo y evaluación final son también condiciones necesarias para obtener resultados positivos.

El Informe del Banco Mundial del año 1995 presenta un punto de vista escéptico respecto de los resultados derivados de programas de reentrenamiento<sup>88</sup>. Estudios de evaluación realizados en Estados Unidos y Holanda han mostrado que tales pro-

gramas resultan más efectivos si están orientados a grupos con similares problemas de empleo, con contenidos y métodos adaptados específicamente a las necesidades del grupo e implementados en un medio cuasi-laboral.

Las experiencias indican que los programas de reentrenamiento orientados a grupos muy amplios y dictados en un medio similar a las aulas escolares, para trabajadores con bajos niveles educacionales, han tenido resultados muy pobres. Tampoco han sido positivas las experiencias de programas orientados a jóvenes que abandonaron sus estudios formales y que no se sienten motivados por enseñanzas dictadas en un medio escolar<sup>89</sup>.

Otras medidas dentro de las políticas activas están dadas por la acción de los servicios públicos de empleo que asisten a los desempleados en la búsqueda de empleo y los entrevistan y aconsejan en tal búsqueda. En general, los resultados han sido positivos cuando la acción de estos servicios está orientada a grupos específicos. Evaluaciones realizadas en Francia, Holanda y Reino Unido han mostrado resultados favorables en términos de una reducción del desempleo de largo plazo. Se ha considerado conveniente coordinar la acción de tales servicios en la búsqueda de empleo con la administración de los subsidios de desempleo que los desempleados solicitan. De forma creciente se considera la cooperación de tales servicios con agencias privadas de colocaciones<sup>90</sup>.

El otorgamiento de subsidios temporarios a puestos de trabajo del sector privado, es otra práctica usual de los servicios públicos de empleo. Pueden asumir variadas formas: reducciones en cargas sociales para las empresas que asumen desempleados, subsidios para inicio de actividades para autoempleados, subvenciones para desempleados que encuentran empleo. Hay acuerdo en que tales subsidios generan un efecto sustitución sobre el empleo y sobre los ocupados actuales o ingresantes potenciales pertenecientes a categorías no subsidiadas. Australia, Reino Unido, Bélgica, Francia y Alemania utilizan varias formas de este tipo de subsidios y se considera que pueden producir beneficios económicos y sociales de largo plazo especialmente si están orientados a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, existen una serie de cuestiones aún no resueltas que demandan una estricta evaluación de este tipo de políticas. Entre otras no aparece claro si se debe subsidiar al trabaja-

<sup>87</sup> Se ha mostrado que prestaciones de desempleo demasiado generosas y prolongadas pueden conducir a una pérdida de interés en la búsqueda de empleo y, en consecuencia, a un deterioro de la empleabilidad de los desempleados. Este fenómeno parece ser la única causa detectable, unida a un fenómeno de persistencia, que diferencia el desempeño en materia de empleo de España y Portugal. Cf., Blanchard, O. y Jimeno, J. F., (1995).

<sup>88</sup> Cf. World Bank, (1995).

<sup>89</sup> Cf. OECD, (1995a) y (1995b).

<sup>90</sup> Cf. OECD, (1995a).

dor o a la empresa, qué forma debe asumir el subsidio (una suma global o pagos periódicos a lo largo de un período), el monto del subsidio en relación con el salario corriente, el requerimiento de entrenamiento por parte de la empresa, el seguimiento del trabajador subsidiado al concluir el subsidio y la forma de evitar que se generalicen los empleos subsidiados y desaparezcan los puestos ordinarios.

### 3. POLITICAS DE EMPLEO EN ARGENTINA

#### 1. Modalidades promovidas del empleo

A partir de la promulgación en 1991 de la llamada Ley de Empleo N° 24013 se inició un proceso de flexibilización laboral que se extendió en abril de 1995 con la sanción de las leyes 24565 de Fomento del Empleo y 24567 de PyMEs. Estas leyes introducen una gama variada de políticas de empleo que responden, en buena medida, a las propuestas presentadas más arriba. Las mismas se sintetizan a continuación e implican, en todos los casos, reducción de cargas sociales e indemnizaciones por despido.

1. *Fomento del empleo*: contrato para desempleados de 6 a 18 meses de duración con aportes patronales del 50%, salvo obra social.

2. *Lanzamiento de nueva actividad*: para cualquier trabajador, de 6 a 24 meses de duración con reducción del 50% en cargas sociales, excepto obra social.

3. *Práctica laboral para jóvenes*: para menores de 24 años con formación previa en busca de su primer empleo, un año sin renovación, no se pagan aportes, salvo obra social, ni indemnización.

4. *De trabajo-formación*: para menores de 24 años sin formación previa en busca del primer empleo, de 4 meses a dos años, sin aportes patronales, salvo obra social, sin indemnización dentro del período.

5. *Período de prueba*: para cualquier trabajador, de 3 a 6 meses, paga sólo obra social y asignaciones familiares, sin indemnización dentro de los 3 meses.

6. *Tiempo parcial*: para cualquier trabajador, con plazo indefinido, se pagan remuneraciones y cargas sociales proporcionales, con indemnización fijada según la modalidad contractual.

7. *Aprendizaje*: para jóvenes sin empleo de 14 a 25 años, de 3 a 24 meses, exceptuado de todos los aportes salvo cobertura de salud.

8. *Régimen para PyMEs*: para empresas de hasta

40 trabajadores, permite contratar desempleados o personal para nueva actividad sin pagar indemnización a la finalización del contrato, dar vacaciones en cualquier época del año según necesidades de la empresa, fraccionar el pago del aguinaldo.

9. *Programas de empleo y formación profesional*: son programas financiados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que asumen características diversas:

i. Programa de pasantías (PRONAPAS): para jóvenes de 14 a 25 años, de 3 a 24 meses, exceptuado de aportes, salvo cobertura de salud; el MTSS reintegra hasta \$24 por mes y por persona para tal cobertura.

ii. Programa de empleo privado para PyMEs (PEP PyMEs): para desocupados, más de un año de duración, con descuentos en aportes según modalidades promovidas, el Ministerio de Trabajo subsidia al trabajador con \$1000 por año adicionales a su remuneración.

iii. Programa de empleo privado (PEP): para jóvenes de 16 a 25 años, mujeres y mayores de 45 años, iguales condiciones que en el caso anterior, se subsidia a cada trabajador con \$ 800 por año.

En los años de mayor crecimiento económico, de 1992 a 1994, se hizo un uso relativamente reducido de estas modalidades promovidas. La más utilizada fue la de "nueva actividad" y luego la de "fomento del empleo". Se estimaba en 330000 el número de personas contratadas hasta 1995 dentro estos regímenes, cifra muy inferior a la de los ingresos al mercado laboral. El desconocimiento, o la desconfianza, impidió la utilización de un sistema que hubiera permitido ahorrar costos laborales, en particular a las PyMEs, y podría haber evitado, hasta cierto punto, la insatisfactoria evolución del empleo en esos años. De acuerdo con algunos análisis, privados y oficiales, a partir del año 1995 se incrementó de manera notable la utilización de las modalidades promovidas. Esto condujo a una previsible sustitución del empleo ordinario por modalidades promovidas y este tipo de ocupaciones, de acuerdo con los resultados de una encuesta privada realizada para el Ministerio de Trabajo, representaría hoy más del 11% del empleo total en Capital Federal y conurbano<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> La encuesta realizada por la empresa Mora y Araujo, Noguera y Asociados indica también una alta tasa de rotación e ingresos más bajos para el personal temporario que nunca llega a adquirir el carácter de estable.

## 2. El Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Una mención especial merece el llamado PARP<sup>92</sup>, cuyos objetivos son elevar las posibilidades de inserción laboral de sectores, en particular jóvenes, que enfrentan serios problemas de exclusión y marginalidad. El PARP está estructurado en cuatro componentes: el *Proyecto Joven* de capacitación y pasantías, el *Proyecto Microempresas* de capacitación y asistencia técnica para el autoempleo, el *Proyecto Imagen* de orientación para la inserción laboral y el *Proyecto de fortalecimiento de oficinas de empleo*. El PARP es cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y su implementación está a cargo del Ministerio de Economía (Proyectos Joven y Micro) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1) *Proyecto Joven*: su objetivo es mejorar las condiciones ocupacionales de jóvenes de ambos sexos, de bajo nivel educativo, provenientes de hogares de bajos recursos con escasa o nula experiencia laboral. Para ello se implementan cursos de capacitación de cuatro a doce semanas de duración en destrezas y habilidades que demandan las empresas en las que luego cumplirán pasantías de una duración similar a la del período de capacitación. Este programa posibilita que sus beneficiarios adquieran, en su primera fase, la capacitación básica indispensable para el desempeño de una ocupación y, en la segunda, realicen una práctica laboral que consolida, en el proceso productivo concreto, las habilidades adquiridas. Además, el programa otorga la experiencia laboral, certificada por una empresa, que constituye siempre un requisito excluyente para una inserción posterior en el mercado de trabajo. La población objetivo había sido estimada en casi 500000 personas de las cuales, con seis llamados para el dictado de cursos, se habían capacitado más de 80000 a partir de una primera prueba piloto realizada a fines de 1993. El Programa contempla un seguimiento durante los 18 meses de finalizados los cursos. Evaluaciones preliminares indicarían un porcentaje de inserción laboral superior al de experiencias similares realizadas en otros países.

2) *Proyecto Microempresas*: Su objetivo es dar capacitación en materia de gestión empresarial a

personas que poseen experiencia laboral y recursos para organizar una microempresa o ejercer en forma independiente un oficio, pero que carecen de conocimientos en administración para una gestión eficiente. El programa consta de dos fases: una de capacitación en administración y control de pequeñas unidades productivas y análisis de viabilidad de proyectos, de aproximadamente tres meses, y la otra de asistencia técnica personalizada durante seis meses para apoyar al participante en sus primeros desarrollos microempresariales.

3) *Proyecto Imagen*: pretende reducir el costo de búsqueda de empleo a personas de bajos recursos con experiencia laboral previa, eventualmente desplazados por procesos de reforma o reconversión productiva. Se orienta a proporcionar los elementos para identificar posibilidades de empleo, elaborar y presentar de modo adecuado los antecedentes laborales y prepararse para la entrevista de trabajo.

4) *Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo*: se prevé el fortalecimiento de las Agencias Públicas de Colocación en todo el país con capacitación de su personal e implantación de sistemas y equipos informatizados para una adecuada canalización de la información.

## 3. El seguro de desempleo

El seguro de desempleo fue creado por la Ley de Empleo en 1991 y se financia con el Fondo Nacional del Empleo formado por el aporte del 1,5% sobre los salarios abonados por las empresas. En todo el país cubre alrededor de 100000 desocupados, de los cuales casi la mitad están ubicados en la Provincia de Buenos Aires. Los beneficiarios reciben una prestación mensual promedio de \$260. La duración de las prestaciones es de 4 a 12 meses y los requisitos para acceder a las mismas son bastante restrictivos. Algunos trabajadores están excluidos por la misma Ley: el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los ex-empleados públicos afectados por medidas de racionalización administrativa. Otros no pueden acceder al seguro por no haber cotizado al Fondo Nacional durante un período mínimo de 12 meses en los tres años anteriores al cese del contrato legal de trabajo. En definitiva, este beneficio sólo resulta un débil paliativo a la problemática de la desocupación ya que cubre menos del 5% del total de los desocupados.

<sup>92</sup> Cf. Capacitación laboral en procesos de reconversión económica. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 3, N° 5, Verano 1996.



## 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las políticas de empleo descriptas se inscriben tanto dentro de lo que hemos denominado políticas de demanda como de oferta. Sin embargo, existe aún espacio para nuevos desarrollos. Uno, sin duda importante, se refiere al reentrenamiento de personas que se han visto desplazadas de ocupaciones y tienen dificultades para una reinserción laboral competitiva. Si bien el tema estaba previsto en la Ley Nacional del Empleo y la creación de la Subsecretaría de Formación Profesional, en la órbita del Ministerio de Trabajo, proveyó la estructura administrativa responsable, no resulta de la acción desplegada que esta, salvo el caso del Proyecto Joven, haya respondido a los requisitos que, para el éxito de estos programas, fueron planteados más arriba.

Otro aspecto no tenido en cuenta se refiere a mejorar la información en los mercados laborales. En la actualidad, para ocupaciones poco calificadas, los canales de reclutamiento son muy informales y pueden coexistir por mucho tiempo desocupados y vacantes. El componente del PARP referido al fortalecimiento de las oficinas públicas de empleo debería responder a este problema mejorando y ampliando la información y transparencia del mercado laboral, sobre todo para ocupaciones poco calificadas<sup>93</sup>. El desarrollo actual de sistemas informatizados podría facilitar registros actualizados y permanentes de desocupados y vacantes, con datos de calificaciones y localización, que, al tiempo de permitir una reducción de los tiempos de búsqueda, podría facilitar una mejor asignación geográfica del empleo con la consiguiente reducción de tiempos y costos de transporte.

Debe finalmente considerarse la particular situación de los desocupados. De acuerdo con las cifras suministradas por el Ministerio de Economía, referidas a la onda de octubre de 1996 de la EPH, hay 2047000 desocupados en el país, de los cuales el 27,3% eran jefes de hogar con familia a cargo. Además, tal como se indicó más arriba, del total de desocupados más de la mitad está en esa condición desde hace más de tres meses. Esto configura una situación

<sup>93</sup> El Ministerio de Trabajo creó en 1994 la Red de Servicios de Empleos integrada por las Oficinas Públicas de Empleo y las Agencias Públicas de Colocación con funciones que se adecuan a las necesidades planteadas. Sin embargo, correspondería que el Ministerio de Trabajo realizara una evaluación de los resultados de la acción desplegada por la Red.

de crisis social que no puede ser ignorada, para la cual el seguro de desempleo, como se indicó más arriba, sólo constituye un paliativo para un muy reducido número de los afectados. Un diagnóstico de la situación de los desempleados debería hacerse en un muy corto plazo, ya sea para implementar medidas de asistencia social a los más desprotegidos, como para diseñar programas especialmente focalizados a tales grupos. Estas situaciones límites requieren de un firme compromiso de todos los participantes en el proceso social, empleadores, sindicatos y gobierno, para contribuir en la búsqueda de soluciones para las mismas.

Si bien insistimos que sólo un crecimiento económico sostenido podrá dar, en el largo plazo, la solución para el problema ocupacional, es probable que el tiempo que ello demande resulte socialmente inaceptable. Un desempleo de tal magnitud e intensidad creciente tiene consecuencias negativas para los individuos afectados y para la sociedad. Además, conduce a una marcada segmentación social del tipo "insiders-outsiders". También pueden visualizarse importantes costos sociales de largo plazo en caso de mantenerse la situación, algunos de ellos ya claramente visibles en Argentina. Uno de los más evidentes está dado por la emergencia de actitudes sociales defensivas que pueden frenar los procesos de ajuste necesarios ante el cambio de las estructuras económicas, lo cual reduciría el potencial futuro de crecimiento económico<sup>94</sup>.

En definitiva, puede concluirse que el problema del desempleo en Argentina es el resultado de la conjunción de una serie de factores que, en algunos casos, han estado operando en el largo plazo y, en otros, han sido consecuencia de los programas de reestructuración y ajuste derivados del Plan de Convertibilidad. Han sido emprendidas acciones con el objetivo a revertir esa tendencia, que no han sido aprovechadas en toda su potencialidad. Pero, aún quedan caminos para explorar: ampliar la flexibilidad interna de las empresas, reducir los costos laborales, en particular los extrasalariales, sin incurrir en una excesiva desprotección social de los trabajadores que, en última instancia, conllevaría importantes costos sociales, mejorar la información y transparencia en

<sup>94</sup> Se presentaría así el caso que, en lugar del conocido *trade-off* entre empleo presente o crecimiento, se daría el menos analizado y, ciertamente poco intuitivo, de desempleo presente o crecimiento futuro. Cf. Vázquez-Presedo, V., (1994).

los mercados laborales, desarrollar y mejorar los sistemas de reentrenamiento y formación profesional, flexibilizar y desregular los mercados de productos, asegurar en forma definitiva y creíble un marco macroeconómico estable favorable al crecimiento económico<sup>95</sup>. Soluciones particulares parecen ser necesarias en el corto plazo para los sectores más afecta

dos y con mayor intensidad de desempleo. Pero debe tenerse presente que sólo un crecimiento económico sostenido en el largo plazo podrá asegurar que las políticas de empleo ya vigentes y las nuevas que puedan implementarse en el futuro tengan un impacto apreciable y permanente sobre los niveles de empleo.

---

<sup>95</sup> Debe tenerse presente que la experiencia en materia de desempleo de los países europeos indica la existencia de una serie de mecanismos de propagación que llevan a que los efectos sobre el empleo de shocks temporarios asuman un carácter de persistencia que hace muy difícil reducir la tasa de desempleo una vez que se incrementó. Cf. Bean, C. R., (1994).

## **Bibliografía**

- Addison, J. T. y Siebert, W. S.: "The Market for Labor: An Analytical Treatment". Goodyear Publ. Co., Santa Mónica, 1979.
- Atkinson A. B. y J. Micklewright: "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, pp. 1679-1727. December, 1991.
- Banco Mundial: "El mercado de trabajo en la Argentina". Mimeo. 1996.
- Barberena, A.: "Informe de Avance". Beca de Perfeccionamiento, CONICET. 1995.
- Bean, C. R.: "European Unemployment: A Survey". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII, N° 2. Junio, 1994.
- Beccaria, L., y Orsatti, A.: "Precarización laboral y estructura productiva argentina 1978-1988". "En La precarización del empleo en la Argentina", CIAT, CLACSO, 1989.
- Blanchard, O. y Jimeno, J. F.: "Structural Unemployment: Spain versus Portugal". *American Economic Review. Papers and Proceedings*. Mayo 1995.
- Bour, J. L. (a): "Los cambios en la oferta de trabajo". En Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Buenos Aires, 1995.
- Bour, J. L. (b): "El mercado de trabajo argentino en los años '90". *Revista Idea*. Septiembre-Octubre 1995.
- Canitrot, A. (a): "Empleo y desempleo en la Argentina". Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina, Banco Mundial, Instituto Torcuato Di Tella, Brookings Institution. Julio, 1995.
- Canitrot, A. (b): "Presentación general". En Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Buenos Aires, 1995.
- Celani M. F., Chisari, O. O. y García, S.: "Empresas y Creación de Valor: un enfoque económico moderno". Premio Academia Argentina de Ciencias de la Empresa. Buenos Aires, 1995.
- CEMA: "Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo del pleno empleo". *Económica*, Año XL, N° 2. 1994.
- CEMA: Documento de Trabajo N° 80. Diciembre, 1991.
- CEMA: "El empleo en la Argentina". H. Senado de la Nación. Buenos Aires, 1996.
- Chisari, Omar O.: "La tasa de desempleo como argumento de la función de oferta de trabajo". *Económica*. 1981.
- Chisari, Omar O.: "Efectos de la tasa de desempleo sobre la oferta de trabajo de las familias", *Económica*. 1982.
- Chisari, Omar O. y Romero C.: "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de Equilibrio General Computado para la Argentina en 1993". CEPAL Santiago, Serie Financiamiento del Desarrollo. Abril. 1996.

Chisari, Omar O.: "Modelos de comportamiento monopsónico y desempleo involuntario". Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. 1983.

Diaz, R. A., "El empleo: cuestión de Estado", en Libro blanco del empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1995.

Giordano, O. y Montoya, S.: "La integración y los mercados laborales. El caso argentino". Estudios. Julio-Septiembre, 1991.

INDEC, (a): "Proyección de la población urbana y rural y de la población económicamente activa 1990-2025". Buenos Aires, 1995.

Jabbaz, M. I.: "Nuevas reglas de juego de la negociación y nuevas formas de organización del trabajo: Estrategias patronales y sindicales frente a la reconversión siderúrgica". CEIL, Documento de Trabajo N° 36. 1994.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: "Políticas de Empleo". Informe especial. Julio, 1996.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo y Formación Profesional: "Políticas de Empleo". Informe Especial. Buenos Aires, Julio, 1996.

Montoya S.: "Capacitación y Reentrenamiento Laboral -Argentina durante la transición-". Estudios, Vol. XIX, N° 76. Enero-Marzo, 1996.

Montuschi, L. y Barroetaveña, S.: "El status sociolaboral de las mujeres en Argentina", 9th Latin American Meeting de la Econometric Society y Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Vol. III. 1989.

Montuschi, L.: "Crecimiento, empleo y flexibilidad laboral".

Montuschi, L.: "Crecimiento, empleo y las estrategias del sector externo: Argentina 1953-1970". Económica, Año XXVI, N° 3. Septiembre-Diciembre, 1980.

Montuschi, L.: "Inward-Looking Development and Import Substitution in the Argentine Economy 1950-1980", Quaderni dell'Istituto di Economia, Università degli Studi di Siena, N° 69. Septiembre, 1987.

Montuschi, L.: "Tendencias del empleo y el cambio tecnológico en la Argentina 1950-1970". Revista de Economía Latinoamericana, N° 56. 1979.

Monza, A.: "Evolución reciente y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, N° 5. Verano, 1996.

MONZA, A.: "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina". En Libro blanco sobre el empleo en la Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1995.

OECD: "Employment Growth and Structural Change". París, 1985.

OECD: "Measures to Assist the Long-Term Unemployed". París, 1988.

OECD: "The OECD JOBS STUDY: Evidence and Explanations". París, 1994.

OECD, (a): "The OECD JOBS STUDY". Implementing the Strategy. París, 1995.

OECD, (b): "Employment Outlook". París, Julio, 1995.

OIT, (a): "El trabajo en el mundo 1995". Ginebra, 1995.

OIT, (b): "El empleo en el mundo 1995". Ginebra, 1995.

O'Leary, C. J.: "Indicadores de rendimiento para regular los programas de empleo de Hungría y Polonia". Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, N° 6. 1995.

Reboratti, C.: "Migraciones y mercados de trabajo en la Argentina". En Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1995.

Secretaría De Programación Económica: "Cuentas Nacionales. Oferta y Demanda Globales 1980-1995". Septiembre, 1996.

Secretaría De Programación Económica: "Informe Económico Segundo Trimestre de 1996". Año 5, N° 18, Septiembre, 1996.

Summers, L. y Clark, K. B., (a): "Demographic Differences in Cyclical Employment Variation". En Summers, L. 1990.

Summers, L. y Clark, K. B., (b): "Labor Force Participation: Timing and Persistence". En Summers, L. 1990.

Vazquez-Presedo, V. "Educación, empleo y desempleo". Revista IDEA, N° 180. Mayo, 1994.

World Bank, World Development Report 1995. "Workers in an Integrating World". Oxford University Press. New York, 1995.

## Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.
6. Gasto público provincial y municipal por partidos de la Provincia de Buenos Aires.
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.
15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.

17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.  
Tomo I: 1881-1889      Tomo II: 1890-1896      Tomo III: 1897-1905
25. Empleo y desempleo en Argentina

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie "Cuadernos de Economía" Lic. Francisco Miguel Payo - Calle 8 entre 45 y 46, 3° Piso - Oficina N° 131, La Plata - Teléfono (021) 29-4565 fax (021) 29-4566.

Señor Coordinador de la serie  
"Cuadernos de Economía"  
Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
Fax: 021-29-4566  
Teléfono: 021-29-4565

Fax (desde el exterior): 54-021-29-4566

---

Solicito a usted tenga a bien enviarme el/los Cuaderno/s de Economía N° \_\_\_\_\_  
titulado \_\_\_\_\_

---

Rte.: Nombre y apellido \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Teléfono(s) \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

Localidad \_\_\_\_\_ C. P. \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Institución \_\_\_\_\_

Profesión \_\_\_\_\_



Señor Coordinador de la serie  
"Cuadernos de Economía"  
Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
Fax: 021-29-4566  
Teléfono: 021-29-4565  
Fax (desde el exterior): 54-021-29-4566

Solicito a usted tenga a bien enviarme el/los Cuaderno/s de Economía N° \_\_\_\_\_  
titulado \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Rte.: Nombre y apellido \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Teléfono(s) \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

Localidad \_\_\_\_\_ C. P. \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Institución \_\_\_\_\_

Profesión \_\_\_\_\_

Se terminó de imprimir en el mes de  
Marzo de 1997 en la imprenta del  
Ministerio de Economía de la  
Provincia de Buenos Aires.

---

Queda autorizada su reproducción  
total o parcial citando la fuente.

---