

**LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA  
DE EMPLEO EN LA COYUNTURA  
ARGENTINA ACTUAL**



**ALFREDO MONZA**

**LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA  
DE EMPLEO EN LA COYUNTURA  
ARGENTINA ACTUAL**

**FUNDACIÓN OSDE / CIEPP**



**ALFREDO MONZA**

Economista con estudios de maestría en la Universidad de Chile (Escolatina) y de doctorado en la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Especializado en teoría económica, empleo y distribución del ingreso. Ex funcionario de la Organización Internacional del Trabajo. Actualmente consultor de organismos internacionales. Ha desarrollado una amplia actividad académica en docencia e investigación en el país y en el extranjero y tiene numerosas publicaciones en su campo de especialidad.

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la misma, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

---

## Actualización del diagnóstico

### 1. Introducción

En los últimos años, se realizaron estudios especializados que proveen un diagnóstico razonablemente completo de la situación del empleo en la Argentina contemporánea. Independientemente de las discrepancias de carácter puntual, estos estudios coinciden en destacar el extremo agravamiento de la situación ocupacional desde 1993 hasta el presente.

Como un elemento del contexto en el que debe ubicarse la discusión de políticas alternativas de empleo hacia el futuro, en este capítulo se examina el estado del mercado de trabajo en el momento inicial, utilizando el abordaje analítico establecido en los estudios sobre el tema, pero se agregan tres particularidades.

En primer término, las estimaciones se hacen en base a la última información disponible sobre dicho mercado: octubre de 2001. Como se sabe, en los meses siguientes a esa fecha ha hecho eclosión una crisis mayor en materia económica, social y política al manifestarse en forma expresa las serias tensiones subyacentes que se habían acumulado a lo largo de varias décadas y, con particular intensidad, a partir de la década de los noventa. La crisis, como también se sabe, está todavía en curso, sin que pueda lamentablemente vislumbrarse en el futuro inmediato un cambio significativo de la situación. Por lo tanto, las estimaciones que se discuten en este capítulo seguramente subestiman la gravedad de los problemas de empleo que se enfrentan en el momento actual. Por otra parte, con el propósito de obtener alguna idea del comportamiento dinámico de la ocupa-

ción, se efectúan también estimaciones para octubre de 1991. El período así definido presenta un nivel razonable de homogeneidad de funcionamiento y, además, es suficientemente extenso como para que resulte aceptable estimar las tasas anuales de crecimiento de las variables consideradas mediante una comparación entre puntas.

En segundo término, en esta oportunidad el diagnóstico del mercado de trabajo, con la orientación estándar antes mencionada, se organiza de una manera que resulte funcional para la discusión de las políticas de empleo, ya que esto último constituye el objetivo de todo el trabajo. Esto se refiere a aspectos tales como las desagregaciones consideradas y la selección de los atributos que se examinan.

En tercer término, el diagnóstico que se brinda en este capítulo presenta una característica novedosa porque se utilizan por primera vez estimaciones de las variables y atributos en el nivel nacional urbano, lo que es posible por la reciente difusión de parte del INDEC de Bases Usuario Agregadas de la EPH. Hasta entonces, se difundían 28 bases diferentes, una para cada uno de los aglomerados cubiertos. Ahora, en cambio, es posible efectuar estimaciones referidas al conjunto de todos ellos a partir de la información oficial publicada<sup>1</sup>.

Esta mayor disponibilidad de información permite superar una importante limitación, la cual consistía en que los análisis más exhaustivos del mercado de trabajo se realizaban habitualmente para el aglomerado Gran Buenos Aires, el que cubre sólo un 36% de la población urbana total del país. Por otra parte, es bien sabido que las características estructurales y de funcionamiento de este aglomerado discrepan en forma significativa de las que pueden atribuirse a los restantes. Aun así, en todos los

1. No obstante, debe recordarse que los datos agregados que se publican no se corresponden con un diseño muestral que considere al conjunto de los 28 aglomerados como un dominio de información estadísticamente representativo.

casos los datos para el agregado nacional urbano se descomponen entre el Gran Buenos Aires (GBA) y el resto, denominado Interior Urbano (IU), de modo de captar en alguna medida las heterogeneidades regionales existentes.

En esta materia, debe recordarse que la cobertura poblacional (regional) de la información disponible no es todavía del todo satisfactoria. En efecto, la población residente en los 28 aglomerados de la EPH cubre cerca de un 70% de la población (urbana) residente en aglomerados de 5.000 o más habitantes y sólo el 60% de la población total del país (la que suma a la población antes mencionada la residente en aglomerados de menos de 5.000 habitantes, ya sean urbanos o rurales, y la población rural dispersa). Debe destacarse entonces el hecho de que en el caso argentino actual un 40% de la población (en parte rural y en parte urbana) no está incluida en los relevamientos estadísticos habituales y, en consecuencia, se enfrenta un desconocimiento prácticamente total de sus características sociolaborales. Precisamente, con el propósito de presentar las estimaciones a escala nacional urbana se recurre a un supuesto que consiste en aplicar a la población urbana residente en aglomerados de 2.000 o más habitantes no cubierta por la EPH las estructuras que resultan del agregado de los 27 aglomerados del Interior cubiertos por esa encuesta.

## 2. El estado actual de la situación del empleo (octubre de 2001)

El cuadro 1 presenta la contabilidad básica del empleo y genera los siguientes comentarios:

### 2.1. Población

El crecimiento poblacional urbano en la última década del siglo pasado se estima a una tasa anual del 1,4%, según los pri-

meros resultados proporcionados por las estimaciones preliminares del último Censo de Población y Vivienda. Esta tasa implica un incremento de alrededor de un 1% para la población total del país.

Por otra parte, se ha supuesto que se mantiene la elevada dispersión regional observada históricamente entre el GBA y el IU (0,8 y 1,8%, respectivamente), a falta de toda información, aun de tipo preliminar, disponible hasta la fecha.

De todos modos, la aparentemente significativa reducción de la tasa de crecimiento poblacional habría debilitado -sin anularla totalmente- la importante presión demográfica sobre los mercados de trabajo urbanos del país.

## *2.2. Población económicamente activa*

La aplicación de las tasas de actividad provistas por la EPH a las estimaciones de población recién comentadas permite obtener estimaciones de la Población Económicamente Activa. El crecimiento de esta variable es importante en la década (2,0% anual promedio), con un sesgo marcado hacia el IU (2,3%). Esto es así, no obstante el aparente debilitamiento del crecimiento poblacional, como resultado de la elevación de la tasa de actividad, lo que se discute a continuación.

## *2.3. Desempleo oculto*

En el Cuadro 1 se estima también el desempleo oculto, esto es, la población no estrictamente inactiva sino más bien desalentada en su intención de participar en la actividad productiva. El método adoptado consiste en comparar una evolución teórica o ideal de la tasa de actividad observada con los valores efectivamente alcanzados. El crecimiento anual promedio de la tasa de actividad en la década puede estimarse en el orden

**Cuadro 1**  
**Situación ocupacional. Total urbano. 1991-2001 (meses de octubre)**  
(m)

	1991			2001			Tasa anual de variación		
	Total	GBA	Interior	Total	GBA	Interior	Total	GBA	Interior
Populación	28.605	10.936	17.669	32.865	11.807	21.058	1,4	0,8	1,8
Inactivos	17.250	6.308	10.942	18.940	6.236	12.704	0,9	-0,1	1,5
Desocupados ocultos*	249	166	83	344	329	15	3,3	7,1	-15,7
Población económicamente activa	11.106	4.462	6.644	13.581	5.242	8.339	2,0	1,6	2,3
Desocupados	701	241	460	2.456	1.003	1.453	13,4	15,3	12,2
Ocupados	10.405	4.221	6.184	11.125	4.239	6.886	0,7	0,0	1,1
Subocupados horarios**	611	204	407	1.377	537	840	8,5	10,2	7,5
Sector privado	n/d	n/d	n/d	953	426	527	n/d	n/d	n/d
Sector público	n/d	n/d	n/d	424	111	313	n/d	n/d	n/d
Subocupados no horarios***	2.941	1.057	1.884	3.363	1.162	2.201	1,3	1,0	1,6
Ocupados plenos	6.853	2.960	3.893	6.385	2.540	3.845	-0,7	-1,5	-0,1
Sector privado	n/d	n/d	n/d	4.712	2.096	2.616	n/d	n/d	n/d
Sector público	n/d	n/d	n/d	1.673	444	1.229	n/d	n/d	n/d

\* Sólo completa

\*\* Solo del sector formal (i.e., excluye los insertos en el sector informal y en el servicio doméstico)

\*\*\* No incluye sobreempleo público

**Fuente:** Elaboración propia en base a la EPH y al Censo Nacional de Población

de un 0,8% anual para el GBA, pero sólo de un 0,5% anual para el IU.

En el caso del GBA, el ritmo de crecimiento de esa variable puede juzgarse relativamente elevado según la experiencia local e internacional, pero debe destacarse que ello no constituye una característica privativa de la década analizada ya que el subperíodo 1983-1991 presenta un ritmo de evolución similar.

De todos modos, las magnitudes de desempleo oculto estimadas -en línea con los resultados encontrados en otros estudios a nivel internacional- son en general relativamente pequeñas, sobre todo en el IU, aunque constituyen porcentajes no despreciables de la PEA. Esto último sugiere la presencia de un cierto volumen de desocupación asociable al factor desaliento que no es captada en las mediciones estadísticas porque no se manifiesta en forma abierta (i.e., en una búsqueda activa de trabajo).

#### *2.4. Desocupación abierta*

Uno de los rasgos negativos más notables de la década es la estampida de la desocupación (abierta). El número de desocupados crece a una tasa anual promedio en el entorno de un 14%, tanto en el GBA como en el IU, generándose en el curso de sólo una década una cuadriplicación del número de desocupados en el GBA y una triplicación en el IU. En octubre de 2001 el número de desocupados alcanzó la cifra de 2,5 millones de personas en el agregado nacional, cifra seguramente incrementada desde entonces hasta la fecha.

En el Cuadro 2 se presenta el porcentaje de hogares que tienen al menos un activo desocupado, tanto en el nivel agregado como en los distintos deciles de ingreso familiar *per capita*. Se observa una regularidad estricta en la reducción de esta proporción a medida que se avanza del primer decil al décimo. En par-

ticular, el número de hogares afectados por la desocupación alcanza porcentajes superiores al 45% en los dos deciles más bajos. Para el conjunto de los hogares, un 21,9% enfrenta la situación de tener al menos un desocupado entre sus miembros activos.

**Cuadro 2**

**Hogares según la presencia de desocupados por decil de ingreso familiar per cápita. Octubre de 2001. Total Aglomerados Urbanos (%)**

Decil	Hogares con al menos un activo desocupado	Resto
0*	61,6	38,4
1	45,8	54,2
2	35,1	64,9
3	30,1	69,9
4	24,5	75,5
5	18,0	82,0
6	17,9	82,1
7	16,4	83,6
8	8,2	91,8
9	9,1	90,9
10	4,5	95,5
<b>Promedio</b>	<b>21,9</b>	<b>78,1</b>

\* Hogares sin ingreso

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la EPH

No necesita destacarse el grado de penuria económica y personal asociado a una frustración de este tipo. En estos guarismos se refleja con toda crudeza el grado de deterioro de la situación del empleo en la Argentina contemporánea, no obstante que el fenómeno de la desocupación es sólo una de las distorsiones ocupacionales que deben considerarse. La evolución de la composición del agregado de desocupados durante la década arroja elementos adicionales de interés y se discute más adelante<sup>2</sup>.

## 2. Sección 4.

## 2.5. Ocupación total

La contrapartida de lo que acaba de discutirse es la muy reducida expansión del empleo total en el período. Entre octubre de 1991 y octubre de 2001, el número de ocupados se mantiene constante en el GBA y crece a un ritmo del 1,1% anual en el IU. En el primer caso, la situación debe ser calificada de insólita y en el segundo debe reconocerse la insuficiencia marcada de ese crecimiento con respecto a la expansión simultánea de la PEA (2,3%).

Existe un elemento adicional que debe considerarse y que obliga a derivar una interpretación todavía más negativa. La estimación de los ocupados a la que acaba de hacerse referencia incluye a todas las personas insertas en cualquier actividad productiva, sin distinguir aquellas que lo hacen con una jornada menor a la deseada (subocupación horaria) y aquellas que se corresponden con la informalidad urbana y el servicio doméstico. Ambas categorías se discuten en el numeral siguiente.

Por otra parte, es importante recordar que estos resultados se derivan de una estimación propia de la serie de ocupación ya que, como se sabe, en la Argentina se carece de información oficial sobre el nivel del empleo posterior a 1973. En efecto, a partir de ese año se interrumpió la elaboración (o, al menos, la publicación) de ese capítulo clave de las Cuentas Nacionales. En la segunda mitad de los ochentas, el Banco Central (entonces a cargo de la elaboración de estas estadísticas) llevó a cabo un amplio operativo de rediseño metodológico de las estimaciones, con inclusión del capítulo de empleo. Las primeras estimaciones con la nueva metodología, para el período 1980-1995, fueron publicadas en 1996, pero limitadas al capítulo de producto<sup>3</sup>. Posteriormente, en una segunda publica-

3. Secretaría de Programación Económica, Cuentas Nacionales, Oferta y demanda globales. 1980-1995, setiembre de 1996.

ción<sup>4</sup> se incluyeron dentro de las estimaciones de Cuentas Nacionales cifras de empleo con bastante desagregación (así como de remuneraciones) limitadas al período 1993-1997. La brevedad de este período, así como el hecho de que la serie no fuera retomada en publicaciones posteriores, le dan a estas últimas estimaciones un carácter meramente circunstancial.

En rigor, el análisis de la problemática del empleo en el caso argentino enfrenta de partida la restricción mayor de que la disponibilidad de información oficial sobre el nivel de ocupación es absolutamente nula para el último cuarto de siglo, con excepción de los datos censales para 1980 y 1991.

## *2.6. Subocupación horaria*

Se estima también el número de personas ocupadas en el sector formal (público o privado) con una jornada de duración inferior a la deseada. En rigor, se trata de activos *parcialmente* desocupados. Su evolución creciente en la década es sostenida y a una tasa anual promedio elevada, si bien inferior a la de la desocupación abierta completa arriba considerada. En octubre de 2001, el número de ocupados en estas condiciones se ubica en el orden de un 1,4 millones de personas en el agregado nacional urbano.

## *2.7. Subocupación no horaria*

En su conjunto, las personas ocupadas en el sector informal urbano y en el servicio doméstico alcanzan en octubre de 2001 alrededor de 3.4 millones de personas, esto es, casi un 30% de la ocupación total. Se trata de ocupaciones de bajo nivel de

4. Secretaría de Programación Económica y Regional, Sistema de Cuentas Nacionales. Argentina. Año base 1993, junio de 1999.

eficiencia económica y con condiciones insatisfactorias de ingreso y en otros aspectos de la relación laboral. Su crecimiento en la década es, sin embargo, relativamente bajo (1,3% anual para ambos tipos de actividad en el total nacional urbano), en forma similar en las dos áreas geográficas consideradas. Este comportamiento ha sido interpretado en los estudios sobre el tema como de carácter anómalo, porque el fuerte deterioro de la situación del empleo en ese período hubiera sugerido una evolución más dinámica de este tipo de ocupación, ya que su funcionalidad dentro del ajuste del mercado de trabajo consiste precisamente en desempeñar un efecto compensatorio. No corresponde entrar aquí en una discusión interpretativa alrededor de estos hechos, que ya han sido bastante analizados en la literatura reciente. En su lugar, es de mayor interés observar la evolución de los dos componentes de este agregado (Cuadro 3).

En la última década, el empleo informal en el IU presenta una tasa de variación superior a la del GBA, así como a la del servicio doméstico en esa misma área. El caso es algo diferente en el GBA, en el sentido de que la ocupación en el sector informal muestra menos dinamismo que en el IU, pero además la ocupación en el servicio doméstico presenta una situación más extrema ya que se mantiene prácticamente estacionaria entre puntas del período analizado. Como resultado de estos comportamientos diferenciales, el crecimiento de la subocupación no horaria, aunque relativamente bajo como ya se indicó, es más pronunciado en el IU en esta década.

Estrictamente, la estimación de la subocupación no horaria hubiera requerido incluir al sobreempleo en el sector público (sobre todo, en el IU), definido como el personal excedente en relación con la cantidad y calidad de las funciones prestadas y que debe ser enmarcado en el contexto de fenómenos de crisis del desarrollo regional y de clientelismo político. Lamentablemente, no existen estimaciones actualizadas de esta forma de distorsión ocupacional y, a causa de su metodología de estima-

ción compleja, ellas no han podido ser abordadas en este trabajo. Por lo tanto, debe tenerse presente que las estimaciones de empleo pleno (privado y público) que se introducen más abajo contienen en rigor, e indebidamente, un componente de subocupación no horaria.

**Cuadro 3**  
**Informalidad urbana y servicio doméstico según área geográfica**  
**Tasa de crecimiento anual promedio entre octubre de 1991 y octubre de 2001**  
**(%)**

	Total	GBA	IU
Informalidad urbana	1,5	1,2	1,7
Servicio doméstico	0,9	0,2	1,3
Total	1,3	1,0	1,6

**Fuente:** Elaboración propia en base al Censo de Población y a la Encuesta Permanente de Hogares.

## 2.8. Ocupados plenos

Descontadas las dos formas de subocupación recién consideradas de la estimación del empleo total, discutida en 2.5, se obtiene la evolución de la ocupación denominada “plena”, que se define como la suma del empleo a tiempo completo y del empleo a tiempo parcial voluntario en el sector formal (tanto privado como público). Los resultados son realmente muy negativos. En toda la década, los ocupados plenos del IU se mantienen estacionarios, mientras que los del GBA caen a una tasa anual elevada (-1,5%). Se enfrenta en esta última área en el mediano plazo un proceso de destrucción neta de puestos de trabajo que carece de mayores precedentes históricos, ya sean locales o internacionales. En octubre de 2001, el número de ocupaciones plenas en el GBA es alrededor de un 14% inferior con respecto a las existentes una década atrás. Este resultado debe además eva-

luarse en el contexto de un aumento de la población y de la PEA en el mismo período y en esa área de, respectivamente, un 8 y un 17%.

En cuanto al IU, los resultados no son tampoco plausibles aunque sugieren una crisis de la ocupación de características algo menos duras que en el GBA: congelamiento del número de ocupaciones plenas entre las mismas fechas.

### 3. La brecha de empleo

Los elementos básicos del estado de situación inicial en materia de ocupación que se presentaron en la sección anterior pueden ser reformulados de una manera más integrada y, al mismo tiempo, más apropiada para la discusión de las políticas de empleo apelando a la noción de “brecha de empleo”. Esta noción proporciona una medición sumaria del grado de subutilización de la fuerza de trabajo, esto es, de las diversas formas o áreas de distorsión ocupacional, las que constituyen los espacios dentro de los cuales debería desplegarse la intervención gubernamental.

La brecha de empleo se define en este documento como la diferencia entre la PEA corregida y el empleo pleno generado en el sector formal. La corrección de la PEA consiste en adicionarle el desempleo oculto, en tanto se trata de activos potenciales que se encuentran “al borde” del mercado de trabajo sin estar plenamente incluidos en él. El empleo formal pleno es aquel generado en actividades (ya sean públicas o privadas) que no se consideran informales ni corresponden al servicio doméstico y que no configuran situaciones de subocupación horaria. Por otra parte, la brecha se resuelve en distintas formas de desocupación (i.e., carencia de empleo) y de subocupación no horaria (i.e., tenencia de un “mal” empleo). La desocupación puede ser completa o parcial según la carencia de empleo se refiera a la totalidad o a sólo una parte de la jornada de trabajo deseada por la

persona activa<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la desocupación puede ser abierta o encubierta (oculta) según la carencia se exprese o no, respectivamente, en una búsqueda activa de trabajo.

En cuanto a la subocupación no horaria, como se sabe, en áreas urbanas se consideran tres formas particulares: las actividades informales, el servicio doméstico y el sobreempleo en el sector público. La primera se basa en un concepto de significación teórica compleja, pero cuya utilización es de amplia difusión en los estudios especializados para países en desarrollo. El sobreempleo público no ha podido lamentablemente ser identificado en este trabajo, como ya se indicó.

En el Cuadro 4 se presenta la variación de la brecha de empleo y de sus componentes entre octubre de 1991 y octubre de 2001. En la primera fecha, puede estimarse que casi un 40% de la PEA corregida (medida en número de personas activas) padecía de alguna forma de subutilización. Cada una de estas formas implica una intensidad diferente de subutilización y, además, se corresponde con distintos grados de penuria en materia de disponibilidad de ingresos, pero en todos los casos se enfrenta una situación deficiente que requiere ser corregida o, al menos, contenida. Como ya se indicó, la brecha de empleo y su desagregación en diversas formas de resolución despliega el espacio de la política de empleo en la Argentina contemporánea.

Esta brecha, diez años más tarde y como contrapartida del régimen de funcionamiento económico de la Argentina en ese período, presenta una evolución creciente del orden de 14pp, alcanzando en la última fecha algo más de la mitad de la PEA corregida. Se verifica un incremento anual promedio del volumen de la brecha entre puntas de un 5,3% para el total del país urbano, que puede calificarse obviamente de más que elevado. Por otra parte, estos resultados, si bien anómalamente atípicos

5. Estrictamente, la medición estadística de la desocupación parcial (i.e., el subempleo por insuficiencia de horas de trabajo) introduce la restricción de una jornada semanal de trabajo inferior a 35 horas.

**Cuadro 4**  
**Brecha de Empleo. Total Nacional Urbano 1991-2001 (meses de octubre)**  
 (m)

	1991			2001		
	Total	GBA	Interior	Total	GBA	Interior
PEA*	11.355	4.628	6.727	13.925	5.571	8.354
Desocupación completa						
Abierta	701	241	460	2.456	1.003	1.453
Encubierta	249	166	83	344	329	15
Subtotal	950	407	543	2.800	1.332	1.468
Desocupación parcial						
Abierta	n/d	n/d	n/d	985	358	627
Encubierta	n/d	n/d	n/d	392	179	213
Subtotal	611	204	407	1.377	537	840
Subocupación						
Informalidad Urbana	2.117	749	1.368	2.459	847	1.612
Servicio Doméstico	824	308	516	904	315	589
Subtotal	2.941	1.057	1.884	3.363	1.162	2.201
Brecha de empleo	(m)	4.502	1.668	2.834	7.540	3.031
% de la PEA	39,6	36,0	42,1	54,1	54,4	54,0

\* Corregida por desempleo oculto (completo)

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y a Censos Nacionales.

en la experiencia local e internacional, no hacen más que confirmar el conocimiento existente sobre el gran deterioro que se ha verificado en la situación del empleo.

En cuanto a la composición de la brecha, se observa que durante este período el creciente desajuste o tensión se resuelve fundamentalmente en términos de un incremento de la desocupación (carencia) en sus distintas formas. En general, las distintas formas de desocupación consideradas en el cuadro 4 crecen en volumen en las dos áreas geográficas con una intensidad que oscila entre 2 y 4 veces. En cuanto a la subocupación (tenencia de un “mal” empleo), la variación es muy pequeña en ambas áreas, como se discutió en la sección anterior.

De este modo, en octubre de 2001 puede estimarse que en la Argentina urbana alrededor de 7,5 millones de personas son activos que sufren alguna forma de patología ocupacional, frente a alrededor de 6,4 millones que están a salvo de esa situación. Además, el crecimiento diferencial mencionado induce fuertes cambios en la composición de la brecha de empleo. Su componente de desocupación pasa de absorber un 35% de la brecha en octubre de 1991 a un 55% en octubre de 2001 y, correspondientemente, la participación de la subocupación no horaria en el total de la brecha de empleo cae de un 65% a un 45%. Estos cambios configuran un agravamiento cualitativo del aumento cuantitativo de la brecha, ya que las situaciones de desocupación (completa o parcial) implican la no percepción (completa o parcial, respectivamente) de ingresos, mientras que las situaciones de subocupación implican la percepción de *algún* ingreso, si bien a menudo muy exiguo.

#### 4. Características de los desocupados

El segmento de activos más castigados por la estampida de la desocupación es el conjunto de las personas que se encuentran en esa condición en forma abierta y completa, en tanto su inten-

ción de participar en la actividad productiva es explícita y su percepción de ingresos es nula. Este segmento representa un 54% y un 63% del agregado de las personas que carecen de empleo en el conjunto de las cuatro variantes de desocupación consideradas en, respectivamente, el GBA y el IU. Esta sección se concentra en ese grupo de activos.

Naturalmente, un agregado de este volumen presenta un grado apreciable de heterogeneidad interna en lo que hace a sus atributos personales, a los atributos de la última ocupación (cuando corresponde) y a las características de la familia de la cual es miembro. El conocimiento de estos atributos es de por sí de interés para alcanzar una mejor comprensión del fenómeno, pero desempeña además otras dos funciones de relevancia. Por un lado, de este modo se abre una perspectiva que puede ser calificada de cualitativa con respecto a la comprensión de la desocupación, ya que los atributos y características que se analizan describen en forma más completa el significado y los alcances del fenómeno. Por otro, se obtiene una plataforma de análisis más apropiada para la identificación de grupos objetivo específicos, lo que constituye la base para el diseño de programas de empleo particulares.

#### *4.1. Atributos personales de los desocupados abiertos completos*

En el Cuadro 5 se consideran los atributos de este conjunto de personas desocupadas, así como otros dos aspectos generales: el tipo de desocupación y la duración de la misma. Con respecto al tipo de desocupación se distingue entre aquellos que no han trabajado nunca en el pasado y aquellos que lo han hecho alguna vez, eventualmente en un momento reciente. Los primeros son los entrantes a la fuerza de trabajo y en su vasta mayoría pertenecen a los estratos de edad menores. Los segundos son básicamente los que se han convertido en cesantes, esto es, que han debido dejar involuntariamente un puesto de trabajo.

Es notable en la comparación histórica el fuerte sesgo de la desocupación que se produce entre octubre de 1991 y octubre de 2001 en dirección a los cesantes, mientras que los entrantes reducen fuertemente su participación. Esto no refleja necesariamente un debilitamiento de la expansión demográfica de los activos en edades menores ni una caída de su tasa de actividad, sino que es consecuencia de la destrucción de puestos de trabajo preexistentes que fuera identificada en el análisis macroeconómico desarrollado en la Sección 2 de este capítulo.

Por otro lado, hay también un notable incremento de la duración del desempleo. La participación en el total de los desocupados de corta duración (hasta dos meses) -categoría que en rigor puede no tener otro significado que el de un desempleo friccional - se reduce en el orden un tercio. Frente a una relativa constancia de la participación de los desocupados de corto plazo (entre tres y seis meses), la caída de los primeros es íntegramente absorbida por los desocupados de larga duración (siete o más meses), cuya participación en el nivel agregado se duplica (de un 15,7% a un 32,7%). Ambos sesgos indican claramente un endurecimiento de la desocupación, más allá de su expansión cuantitativa: el nuevo desocupado adopta crecientemente la figura de un cesante de larga duración.

En cuanto a los atributos estrictamente personales, se observa en la distribución por sexo un aumento en la participación masculina, con una evolución relativamente más favorable para el sexo femenino.

En materia de estratos etarios se presenta un sesgo muy pronunciado. Los grupos etarios relativamente más desfavorecidos son los adultos de 40 o más años, mientras que el resto de los adultos exhibe una expansión relativa menor y la participación de los jóvenes entre los desocupados decae en forma marcada.

De modo similar, la desocupación recae crecientemente en jefes de hogar, cambio muy marcado y de evidente significación social (por tratarse de los activos que aportan la porción mayor

Cuadro 5  
Composición según atributos personales de los desocupados. Total urbano, 1991-2001 (%)

	1991			2001		
	Total	GBA	Interior	Total	GBA	Interior
Tipo de desempleo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cesante	81,9	83,6	77,1	89,5	91,5	86,8
Entrante	18,1	16,4	22,9	10,5	8,5	13,2
Tiempo de desempleo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta dos meses	56,1	56,2	55,4	40,1	38,8	42,0
De 3 a 6 meses	28,1	28,3	26,8	27,2	28,3	25,5
De 7 a 12 meses	13,4	13,2	14,9	21,6	21,3	22,1
Más de un año	2,3	2,2	2,9	11,1	11,6	10,4
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Varón	58,4	59,2	56,1	60,5	61,1	59,6
Mujer	41,6	40,8	43,9	39,5	38,9	40,4
Grupos de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta 24 años	43,6	44,5	41,2	33,0	31,9	34,5
25 a 39 años	30,3	28,8	34,4	32,9	32,0	34,2
40 a 64 años	24,7	25,0	23,7	32,0	33,7	29,6
65 y más	1,4	1,7	0,7	2,1	2,4	1,7
Posición en el hogar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe	27,9	27,4	29,1	36,7	37,9	35,1
No jefe	72,1	72,6	70,9	63,3	62,1	64,9
Máximo nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario incompleto	10,9	10,5	12,0	9,9	9,6	10,2
Secundario incompleto	55,0	55,4	53,8	50,9	50,6	51,5
Terciario incompleto	26,9	26,4	28,2	33,5	34,1	32,7
Terciario completo	7,3	7,7	6,1	5,7	5,7	5,6

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

al ingreso familiar), no obstante que los no jefes siguen siendo mayoría entre los desocupados.

Por último, la desocupación se sesga con bastante intensidad hacia individuos con educación terciaria incompleta mientras que cae, como contrapartida, la participación de los otros tres grupos de nivel educativo.

*En resumen*, durante los noventas la evolución de la composición de la desocupación muestra los mayores sesgos en dirección a los cesantes (por oposición a los entrantes), a una duración mayor del desempleo, a los activos mayores de 40 años, a los jefes de hogar y a personas de mayor nivel educativo. Todo ello conforma una situación de “endurecimiento” del fenómeno porque afecta en forma más prolongada a trabajadores primarios y a activos en edades más vulnerables en materia de empleabilidad. Debe observarse, además, que estos patrones de cambio son comunes a las dos áreas geográficas consideradas.

#### *4.2. Atributos de la última ocupación de los desocupados cesantes*

El Cuadro 6 se refiere a los desocupados que han trabajado alguna vez. A los fines prácticos, se trata en su mayor parte de trabajadores que han perdido su empleo recientemente (i.e., cesantes), considerándose cuatro atributos de su última ocupación.

En lo que hace a la categoría ocupacional, un 65,6% de los desocupados cesantes en octubre de 2001 habían tenido previamente una ocupación asalariada, porcentaje que muestra un leve decrecimiento con respecto a la situación en octubre de 1991. Una evolución similar muestra la categoría cuentapropia, la que da cuenta de alrededor de un quinto del total.

Es sólo el servicio doméstico (categoría ocupacional que se incluye en la noción de subocupación no horaria) el que muestra una variación positiva de significación, si bien sólo en el área del GBA, y ello revela un debilitamiento de la capacidad de inserción ocupacional de este segmento de la población activa en esa área.

**Cuadro 6**  
**Composición según atributos de la última ocupación de los desocupados cesantes. Total urbano. 1991-2001**  
 (%)

	1991			2001		
	Total	GBA	Interior	Total	GBA	Interior
Categoría ocupacional						
Asalariado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuenta Propia	67,7	69,2	63,3	65,5	68,6	61,1
Servicio doméstico	22,1	21,5	23,9	22,8	20,6	26,1
Resto	7,3	6,0	11,2	10,2	9,7	10,8
Rama de actividad						
Industria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Construcción y suministro de electricidad, gas y agua	27,0	29,2	20,7	17,7	20,2	14,1
Comercio y restaurantes y hoteles	11,6	10,7	14,2	21,4	20,6	22,5
Transporte y comunicaciones	18,3	16,2	24,3	20,2	20,1	20,4
Financieras, inmobiliarias, empresariales y de alquiler	8,3	9,3	5,3	6,8	7,6	5,7
Ad. Pública, defensa, educación, serv. sociales y de salud	9,7	11,8	3,8	8,2	9,1	6,8
Otros servicios	8,0	7,0	10,6	7,3	6,1	9,1
Tamaño del establecimiento *						
Hasta 5 empleados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6 a 100 empleados	44,1	45,0	41,8	42,2	40,6	44,9
Más de 100 empleados	39,4	39,3	39,9	45,2	44,4	46,6
Calificación de la tarea						
Profesional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Resto	4,6	4,8	3,8	2,7	3,2	2,0
No calificado	63,0	66,6	52,6	59,7	61,1	57,6
	32,5	28,6	43,5	37,6	35,6	40,4

\* Sólo asalariados (excluido servicio doméstico) y cuentapropias

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

La composición de los cesantes por rama de actividad presenta, en cambio, variaciones más significativas. Se destaca la pérdida de peso entre los cesantes de los trabajadores industriales, frente a un marcado incremento de la misma participación en el caso de los trabajadores de la construcción y de los servicios de infraestructura básicos, lo que es asociable con el amplio proceso de privatización de los servicios públicos en los noventa. Estos cambios no son sólo de intensidad, sino que además se manifiestan simultáneamente tanto en el GBA como en el IU.

En cuanto al tamaño del establecimiento, la modificación más importante en la composición de los cesantes se da en el caso de las empresas pequeñas y medianas. En ambas áreas, la participación de los ex trabajadores de este tipo de empresa crece en forma muy marcada, lo que está obviamente asociado a la crisis de este segmento productivo.

En el caso de la microempresa, el cambio es menor y de signo opuesto en el GBA (caída) y en el IU (alza), mientras que en el de la gran empresa no se observa modificación en el GBA pero sí una fuerte contracción en el caso del IU, la que no se presta a una interpretación sencilla.

Por último, en el GBA hay una clara tendencia de participación creciente de los cesantes que realizaban tareas no calificadas, frente a una contracción de las otras dos categorías consideradas. En el caso del IU, la situación es distinta ya que la categoría que más crece es la intermedia, en forma bastante marcada, teniendo como contrapartida la reducción de la participación de los trabajadores que realizaban tareas no calificadas y profesionales.

*En resumen*, si bien los patrones de cambio en la década no están siempre claros o bien definidos, y son a veces distintos en el GBA y en el IU, se observan cambios en la rama, en el tamaño del establecimiento y en la calificación de la tarea que aparecen directamente asociados con las transformaciones estructurales sobrevenidas en el aparato productivo durante esa década.

#### *4.3. Atributos familiares de los desocupados abiertos completos*

No es habitual que en el análisis de la desocupación se investiguen los atributos de las familias de los cuales son miembros los activos sin empleo, ya que de ordinario el análisis se limita a los atributos personales y a los de la última ocupación. Sin embargo, la consideración de los atributos familiares no sólo enriquece la comprensión de la situación de los desocupados, sino que además proporciona elementos de importancia para la identificación de los grupos objetivo de los programas de empleo y para el diseño de los mismos.

Los atributos que se consideran a continuación son: tamaño del hogar, tasa de dependencia, condición de actividad del jefe, número de desocupados, porcentaje de subocupados y decil de ingreso familiar *per capita* (Cuadro 7)

El tamaño del hogar es claramente mayor en el caso de los que tienen algún miembro desocupado, con respecto a la situación de los hogares compuestos sólo por ocupados y/o inactivos. Más del 80% de los primeros presenta un tamaño de tres o más miembros, mientras que entre los hogares que no padecen desocupación más del 40% tienen sólo uno o dos miembros. La diferencia entre uno y otro tipo de hogar en materia de tasa de dependencia (relación entre no activos y activos) es en cambio mucho menos marcada y, además, se manifiesta en dirección opuesta a la que podría preverse. En efecto, los hogares con desocupados tienen una tasa de dependencia algo menor que la de los hogares sin desocupados.

La tasa de dependencia es una función monotónica inversa de la tasa de actividad específica de un hogar<sup>6</sup>. Por lo tanto, los hogares con desocupados tienen, en promedio, una tasa de actividad mayor que la de los hogares sin desocupados. Dado que el

6. La tasa de actividad específica de un hogar se define según el criterio general de la relación entre los activos y el total de los miembros (población) del hogar.

tamaño medio del hogar es mayor entre aquellos que tienen algún desocupado y que ese tamaño está probablemente asociado a una mayor presencia de jóvenes y niños, la diferenciación encontrada en lo que hace a la tasa de actividad específica resulta todavía más llamativa.

Por otra parte, en un 55,3% de los hogares con desocupados, el jefe aparece como ocupado, es decir que el fenómeno de la desocupación estaría afectando a mano de obra secundaria. En una proporción menor (44,7%), es el jefe de hogar el que está desocupado, sin perjuicio de que también pueda estarlo eventualmente algún otro miembro. En este último caso se conforma una situación de mayor dureza o gravedad social. Este atributo no puede, por definición, compararse entre los dos tipos de hogares considerados.

En el Cuadro 7 se consigna también la distribución de los hogares con desocupados según el número de activos sin empleo. La vasta mayoría (81,4%) de los hogares con desocupados tienen uno solo de sus miembros (activos) en esa condición. Existe, no obstante, un porcentaje menor pero significativo (15,6%) de hogares con dos desocupados e incluso un pequeño residuo (2,9%) con tres o más. Este atributo tampoco puede compararse, por definición, entre los dos tipos de hogares.

Puede también examinarse la calidad de la ocupación en uno y otro tipo de hogares, definiéndose como situaciones insatisfactorias o precarias los ocupados en condiciones de subocupación horaria y no horaria. El porcentaje de ocupados en el sector informal, en el servicio doméstico y en condiciones de subocupación horaria no presenta un perfil totalmente claro, pero permite apreciar en los hogares con desocupados un sesgo a que los miembros ocupados se desempeñen en condiciones insatisfactorias en mayor proporción. La mala calidad de la ocupación se agrega así a la existencia de desocupación en los hogares de este tipo.

Por último, el panel final del Cuadro 7 muestra con toda evidencia que los hogares con desocupados tienden a ubicarse en

**Cuadro 7**  
**Composición según atributos familiares de los desocupados**  
**Octubre de 2001**

Atributos	Total		GBA		Interior	
	Ocupados o Inactivos	Desocupados	Ocupados o Inactivos	Desocupados	Ocupados o Inactivos	Desocupados
Número de miembros						
1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2	18,5	3,7	19,5	3,4	17,3	4,1
3 y 4	23,0	14,3	24,0	15,9	21,9	12,0
5 y más	36,9	41,6	37,3	42,4	36,4	40,6
	21,7	40,4	19,2	38,3	24,4	43,3
Tasa de dependencia*						
Hasta 1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Más de 1 a 2	58,7	68,1	61,1	71,8	55,9	62,9
Más de 2 a 3	21,0	19,7	19,4	17,9	22,9	22,2
Más de 3	13,7	6,9	13,5	6,0	13,9	8,1
	6,6	5,4	6,0	4,3	7,3	6,8
Situación ocupacional del jefe						
Ocupado + Desocupado	100,0	55,3	54,0	54,0	100,0	100,0
	44,7	46,0	46,0	46,0	81,7	57,0
Cantidad de desocupados						
1	100,0	81,4	15,6	15,4	100,0	100,0
2					81,0	81,0
					15,9	15,9
					2,9	3,0

<b>Porcentaje de ocupados informales, en el servicio doméstico y subocupados horarios</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
0%	44,8	38,4	48,0	39,6
Menos de 50%	3,0	3,9	3,4	5,0
De 50 a 75%	18,1	14,1	18,1	14,3
De 75 a 100%	34,1	43,7	30,5	41,0
<b>Decil de ingreso familiar per capita</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
0 a 4	34,7	65,5	34,1	65,3
5 a 8	42,0	28,4	42,5	27,8
9 y 10	23,3	6,1	23,4	7,0

\* No se incluyen a los hogares con todos sus miembros inactivos

+ Incluye un pequeño porcentaje de jefes inactivos

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y al INDEC

forma marcada en los deciles más bajos de ingreso. Frente a un 65,5% de hogares con desocupados que se ubican en los cuatro primeros deciles, los dos últimos deciles sólo contienen un 6,1% de tal tipo de hogares. La correspondencia entre desocupación y pobreza se expresa así en forma tan nítida que evoca a un libro de texto.

---

## La previsión del futuro

### 1. Planteo

En este capítulo se desarrolla una reflexión prospectiva sobre la situación del mercado de trabajo en la Argentina durante la próxima década. El objetivo *no* es establecer una predicción en sentido propio. Como se sabe, el futuro es de naturaleza incognoscible; más aún cuando se parte como en el caso argentino actual de la situación de crisis económica, social y política de envergadura que nos aqueja. Debe agregarse, además, que una de las principales dificultades -si no impedimentos- para intentar una predicción en sentido propio se deriva del hecho de que su formulación hace reflexionar sobre las posibles consecuencias y esto puede generar reacciones de los actores sociales que terminen modificando el curso previsto de los acontecimientos. Como se ha sostenido, la reflexión prospectiva no puede -ni debe- ir más allá de una proyección de las tendencias en curso, preferentemente bajo un conjunto de supuestos alternativos plausibles, de modo de identificar a grandes rasgos los límites dentro de los cuales cabe esperar que se ubiquen los sucesos futuros a los que pueda asignárseles la mayor probabilidad de ocurrencia. Logrado esto, el examen de los resultados se constituye de hecho en una advertencia capaz de orientar las acciones de los sujetos sociales y, en particular, el diseño de estrategias y políticas públicas.

La reflexión que se desarrolla en este capítulo es de carácter cuantitativo y debe interpretarse en los términos recién planteados. Se parte de las estimaciones de las diferentes variables para

octubre de 2001, discutidas en el capítulo anterior, y se efectúan en todos los casos supuestos alternativos para el valor que adquirirían durante la próxima década los parámetros intervenientes. Para cada uno de esos parámetros, uno de los supuestos se califica de optimista y el otro de pesimista según su efecto sea, respectivamente, favorable o desfavorable con respecto al estado o situación del empleo que se proyecta para octubre de 2011. El carácter favorable o desfavorable de ese estado se aprecia en términos de una variable única específica, cuya proyección constituye el objetivo último de todo el ejercicio prospectivo. Se trata de la tasa de desocupación (completa y abierta), en tanto ella provee una medida de la situación más extrema en materia de distorsión o déficit ocupacional.

Este planteamiento no debe hacer olvidar el comentario de que desde una perspectiva laboral de horizonte más prolongado, la penuria económica y personal asociada a un estado transitorio de desocupación puede juzgarse menos intensa que la asociada a un estado permanente de subocupación, ya sea horaria o no horaria. Algunos elementos de este comentario están de hecho involucrados en la metodología que se utiliza y que se discute a continuación.

## 2. Metodología de proyección

En primer término, se proyecta la población económicamente activa a octubre de 2011 a partir de un supuesto sobre el crecimiento demográfico y otro sobre el crecimiento de la tasa de actividad.

En segundo término, se proyecta el empleo del sector formal en dos pasos sucesivos. Por empezar, se efectúa una proyección preliminar de este empleo a partir de un supuesto sobre la tasa de crecimiento de la economía y otro sobre la elasticidad producto del empleo, tipo de determinación obviamente sólo aplicable en el segmento productivo estructurado o formal. En

segundo lugar, es preciso considerar que dicha determinación se refiere estrictamente a los requerimientos físicos de trabajo (i.e., al empleo medido en unidades de horas) y no al número de personas año que los satisfaría. Entre ambas formas de medición interviene la duración media de la jornada de trabajo en el segmento productivo considerado. Por lo tanto, es necesario introducir un supuesto sobre dicha duración para poder traducir los requerimientos físicos de uso de trabajo a unidades convencionales de empleo. La duración media de la jornada puede alterarse por una variación de la duración de la jornada ordinaria, o bien por una modificación del peso de la jornada extraordinaria o de la jornada parcial dentro del empleo total del segmento productivo formal. Estos aspectos se tratan en la proyección en términos sumarios a través de la proporción de subocupación horaria en ese sector, proyectándose finalmente el empleo formal a tiempo completo y a tiempo parcial voluntario, por un lado, y el empleo a tiempo parcial involuntario, por otro (esto es, la subocupación horaria).

En tercer término, se efectúan supuestos sobre la relación entre la informalidad urbana, por una parte, y el servicio doméstico, por otra, con respecto a la población económicamente activa. De este modo, se proyecta la subocupación no horaria en octubre de 2011 en lo que hace a dos de sus tres componentes<sup>7</sup>, de una manera autónoma con respecto a la proyección del empleo en el sector formal.

Como resultado final de las proyecciones efectuadas con la metodología que acaba de presentarse, se obtiene la tasa de desocupación (abierta y completa) en octubre de 2011 o, más estrictamente, un rango de la misma que oscila entre un mínimo asociado al conjunto de alternativas denominadas “optimistas” para los distintos supuestos, y un máximo para el correspondiente conjunto de alternativas denominadas “pesimistas”. Es-

7. El tercer componente (el sobreempleo público) no ha podido ser considerado en este documento como ya se indicó.

tos límites recortan el espacio de variación dentro del cual es plausible sostener que podría ubicarse a diez años plazo ese indicador básico de la situación ocupacional.

No debe inferirse en modo alguno, en línea con las consideraciones hechas en la sección anterior, que el *promedio* de dichos límites tenga la naturaleza de una predicción, porque no es posible establecer que la mayor probabilidad de ocurrencia deba atribuirse a ese promedio. En su lugar, debe interpretarse que según sea la reacción de la sociedad argentina ante la crisis actual, a partir de las condiciones materiales iniciales y tomando además en consideración la influencia complementaria del factor externo, la realidad tenderá a ubicarse más hacia un extremo del rango o más hacia el otro, siendo bastante improbable que pudiera hacerlo fuera del mismo.

### 3. Los supuestos

La proyección considera un conjunto de supuestos cuyos valores numéricos aparecen en el Cuadro 8 y cuyo significado y justificación se discuten a continuación.

#### (i) *Tasa de crecimiento poblacional*

Como se sabe, en la experiencia histórica del país la expansión de la población ha sido un elemento determinante muy importante en materia de ocupación. El ritmo de esa expansión se habría reducido en forma significativa durante la década de los noventas, según la información preliminar del último censo de población. Esta contracción había sido en general prevista en los análisis demográficos sobre el período intercensal precedente, pero no deja de llamar la atención la intensidad con la que ella se habría producido. Dado que recién se encuentra en curso la realización de los habituales análisis de validación de estos

resultados censales preliminares, ellos podrían (o no) ser confirmados en su oportunidad, sobre todo después de que se estudie el problema de la sub-enumeración censal, el que podría haber sido importante dados los conocidos conflictos y dificultades que se enfrentaron en el relevamiento de campo.

De todos modos, sobre la base de esta primera información se establece como variante pesimista para este parámetro el supuesto de mantenimiento de esa tasa de crecimiento poblacional durante la próxima década, y, como variante optimista, una reducción ulterior de la misma.

Por otro lado, en el nivel desagregado regional se mantuvo la estructura relativa en materia de ritmo de crecimiento demográfico entre el GBA y el IU observada en el período intercensal anterior (1980-1991), a falta de toda otra información disponible a la fecha.

#### *(ii) Tasa de actividad*

El ajuste por mínimos cuadrados de una función exponencial a los valores observados de esta variable en la década de los noventas provee una estimación confiable de su tasa de crecimiento promedio en ese período.

En la variante pesimista se mantienen, para la década de proyección, esos ritmos de crecimiento<sup>8</sup>. En la variante optimista se los reduce en una cierta proporción, según se consigna en el Cuadro 8.

8. Los valores para estas tasas de crecimiento consignados en el cuadro 8 discrepan marginalmente de los que se mencionan en el literal 2.3 del capítulo anterior debido a la diferente metodología de cálculo utilizada en cada caso (ajuste de una función exponencial vs. variación promedio entre puntas).

**Cuadro 8**  
**Proyección a octubre de 2011. Supuestos utilizados.**

<i>Supuesto</i>	<i>Variante</i>	
	<i>Pesimista</i>	<i>Optimista</i>
1. Tasa anual de crecimiento de la población		
- GBA	0,8%	0,6%
- IU	1,8%	1,4%
2. Tasa anual de crecimiento de la participación económica		
- GBA	1,0%	0,7%
- IU	0,6%	0,4%
3. Tasa anual de crecimiento del producto (sector formal)	2%	5%
4. Elasticidad producto del empleo (sector formal)	0,2	0,4
5. Participación de la subocupación horaria en el empleo formal		
- GBA	0,175	0,184
- IU	0,179	0,189
6. Participación del empleo informal en la PEA		
- GBA	0,162	0,191
- IU	0,193	0,224
7. Participación del empleo doméstico en la PEA		
- GBA	0,060	0,070
- IU	0,071	0,078

**Fuente:** Elaboración propia (véase texto)

(iii) *Tasa de crecimiento del producto*

Se postulan dos valores alternativos: por un lado, un 2% anual promedio para la década, el que describiría una situación de virtual estancamiento económico, al menos, si se compararan las puntas del período; por otro, un 5% anual promedio, el que hace referencia a un escenario de crecimiento sostenido a tasa significativamente elevada.

(iv) *Elasticidad producto del empleo*

Como se indicó, este parámetro es aplicable sólo al sector formal y en términos de requerimientos físicos de trabajo (i.e., en unidades de horas).

A partir de un estudio reciente<sup>9</sup>, se han fijado los valores para la variante optimista y para la variante pesimista en 0,4 y 0,2, respectivamente. Para la interpretación de estos guarismos debe tenerse presente que se está considerando una elasticidad de mediano o largo plazo, y no valores que podrían presentarse en forma limitada en un número reducido de años.

(v) *Participación del empleo a tiempo parcial involuntario (subocupación horaria) dentro de la ocupación formal*

En la variante pesimista se postula la constancia de esta participación según se la estima en la fecha inicial (octubre de 2001). Ello implica que el factor que resulta del producto de la menor tasa de crecimiento y de la menor elasticidad producto del empleo es aplicable igualmente al total del empleo en el sector for-

9. Monza, A., “Una exploración de la elasticidad producto del empleo en el caso argentino”, Mimeo, noviembre de 2001.

mal, así como a su componente a tiempo completo y parcial voluntario, por un lado, y a su componente a tiempo parcial involuntario, por otro.

En la variante optimista se postula un cambio positivo en esa participación como resultado de una reducción de la duración *media* de la jornada de trabajo, que se expresaría -en forma directa, o bien como *proxy* - en la participación del trabajo parcial involuntario.

En este caso, el procedimiento de proyección es distinto y, en rigor, más complicado que en el caso de la variante pesimista. En efecto, es necesario en primer término traducir la estimación del empleo formal en el año inicial a unidades de tiempo completo equivalentes (en número de personas). Es a este guarismo al que se le aplican los supuestos (optimistas) de mayor tasa de crecimiento del producto y de mayor elasticidad producto del empleo para obtener la proyección del empleo formal en unidades de tiempo completo equivalentes a octubre de 2011. Este total se desglosa entre empleo formal a tiempo completo y a tiempo parcial voluntario, por una parte, y subocupación horaria, por otra, aplicando el supuesto optimista sobre una elevación del coeficiente de subempleo horario. Finalmente, se expresan ambos tipos de ocupación en el sector formal en número de personas.

#### (vi) Subocupación no horaria

En forma análoga, en la variante pesimista se mantiene constante la participación inicial en la PEA tanto del sector informal como del servicio doméstico, mientras que en la variante optimista se postula una elevación de esas participaciones. Tanto en este caso como en el de la proyección de la subocupación horaria discutida en el literal anterior, el carácter de *pesimista* debe entenderse en el sentido específico de que, dada la situación extremadamente grave inicial y el límite relativamente rígido

que enfrenta la expansión del empleo pleno según sean el ritmo y la modalidad de crecimiento económico, desde un perspectiva social no es factible aspirar a reducir el bolsón de empleos refugio y debe asumirse la necesidad de su crecimiento como un elemento de contención de la situación.

## 4. Los resultados

### 4.1. *El escenario desfavorable*

Si se aplican las variantes de los supuestos que tienen una influencia desfavorable sobre la situación del empleo, se configura un escenario I, el cual probablemente establezca el límite máximo del deterioro que podría alcanzar el mercado de trabajo argentino de ahora a una década (Cuadro 9).

Ese escenario se caracteriza por los aspectos que se discuten a continuación: en primer término, se mantiene una tasa relativamente elevada de crecimiento de la oferta o disponibilidad de mano de obra (en el mismo nivel que en la última década), ya que se ha supuesto precisamente la continuidad del ritmo histórico de variación de la población y de la tasa de actividad. Si bien esta tasa de crecimiento de la PEA es significativamente inferior a la alcanzada en la década de los ochentas, configura todavía una situación de presión demográfica importante en lo que hace al balance del mercado de trabajo, particularmente, en el IU.

En segundo término, el empleo formal no se contrae (como en la década anterior) pero crece sólo a una tasa modesta, muy inferior al ritmo de expansión de la PEA recién comentado. Ese lento crecimiento proviene de la conjunción de una tasa de expansión del producto, para el conjunto de la década, que no se aleja demasiado de un estado de estancamiento económico y de una elasticidad producto del empleo también baja, que es compatible con el crecimiento supuesto para el producto según al-

gunas regularidades empíricas establecidas con respecto a la variación de la productividad en un estado de ese tipo. En este caso el resultado es común a ambas áreas geográficas, simplemente porque la información disponible sobre producto no permite discriminar entre ellas, en lo que hace tanto a la tasa de crecimiento como a la elasticidad producto del empleo.

En tercer término, en este escenario los subocupados horarios del sector formal crecen a la misma tasa que el total del empleo en ese segmento porque se ha mantenido por hipótesis su participación, lo que es interpretable en términos de una constancia de la duración media de la jornada de trabajo.

En cuarto término, se proyectan el empleo informal y el empleo en el servicio doméstico, en forma independiente de la proyección del empleo formal, a partir del mantenimiento del peso que estas dos formas de subocupación no horaria alcanzaron dentro de la PEA en octubre de 2001.

En quinto término, las variables recién consideradas permiten computar la brecha de empleo (suma de las distintas formas de desocupación y de subocupación no horaria) como porcentaje de la PEA, estimación que provee el primer resultado en términos sustantivos del tipo de razonamiento planteado en este capítulo. En el escenario más desfavorable o pesimista que consideramos, el elevado nivel inicial de la brecha de empleo (octubre de 2001) crecería aún más durante la década. Precisamente, en el año final de la proyección (octubre de 2011) ese crecimiento alcanza 7,6pp. Si bien esta variación de la brecha es inferior a la que se habría verificado en los noventas, el porcentaje de los activos sujetos a alguna forma de subutilización llega a ubicarse en un 60,7% para el total nacional. La intensidad del deterioro del estado de la ocupación medido por la brecha de empleo es algo mayor en el IU que en el GBA.

Finalmente, se obtiene la tasa de desocupación abierta, que conforma la expresión socialmente más penosa de desajuste ocupacional. En este caso, el incremento es realmente muy fuerte, al ubicarse este indicador por encima del 25% en ambas áreas.

**Cuadro 9**  
**Proyección de la situación del mercado de trabajo a octubre de 2011.**  
**Escenario desfavorable (I)**  
**(m)**

Variable	2001	2011	Tasa anual promedio (%)
<b>PEA</b>			
Total urbano	14.332.580	17.825.491	2,2
GBA	4.982.660	5.959.821	1,8
IU	9.4349.920	11.865.670	2,4
<b>Empleo en el sector formal</b>			
Total urbano	8.177.723	8.510.783	0,4
GBA	2.924.770	3.043.890	0,4
IU	5.252.953	5.466.893	0,4
<b>Ocupados plenos</b>			
Total urbano	6.725.459	6.999.371	0,4
GBA	2.414.337	2.512.668	0,4
IU	4.311.122	4.486.703	0,4
<b>Subocupados horarios</b>			
Total urbano	1.452.264	1.511.412	0,4
GBA	510.433	531.222	0,4
IU	941.831	980.190	0,4
<b>Empleo informal</b>			
Total urbano	2.612.515	3.256.720	2,2
GBA	805.096	962.985	1,8
IU	1.807.419	2.293.735	2,4
<b>Empleo en el servicio doméstico</b>			
Total urbano	959.819	1.196.231	2,2
GBA	299.416	358.135	1,8
IU	660.403	838.096	2,4
<b>Brecha (en % de la PEA)</b>			
Total urbano	53,1	60,7	
GBA	51,5	57,8	
IU	53,9	62,2	
<b>Tasa de desocupación abierta</b>			
Total urbano	18,0	27,3	
GBA	19,1	26,8	
IU	17,4	27,5	

**Fuente:** Elaboración propia (véase texto)

Mas allá de que estos guarismos no deben interpretarse como cuantificaciones precisas, su significado cualitativo en términos del problema social es evidente.

#### 4.2. *El escenario favorable*

Consideremos ahora la proyección que se basa en aquellas variantes de los distintos supuestos que influirían positivamente sobre la situación del mercado de trabajo durante la próxima década. El escenario resultante (II) intenta establecer un límite máximo a la mejoría de la situación ocupacional que podría alcanzarse en ese lapso (Cuadro 10). En este caso se prevé un crecimiento de la PEA en ambas áreas, pero más débil que en el escenario anterior. La reducción simultánea de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de actividad genera una caída importante en la expansión de la oferta de activos. Aun así, no debe dejar de comentarse que un crecimiento de esta última variable como el que se verifica en los resultados consignados en el cuadro 10, sigue siendo relativamente elevado con respecto a la experiencia actual de los países más ricos y de las condiciones imperantes en los mercados de trabajo.

El empleo en el sector formal en su conjunto crece ahora a una tasa anual de 2,0%, como resultado básicamente de aplicar las variantes optimistas en materia de crecimiento del producto del sector (5%) y de elasticidad producto del empleo (0,4). Sin embargo, en este escenario se considera una reducción de la duración media de la jornada de trabajo, lo que se expresa en un aumento de la participación del trabajo a tiempo parcial involuntario de un 17,8 a un 18,8% dentro del total. Como resultado, los dos componentes del empleo formal total crecen a tasas significativamente distintas: la suma del empleo a tiempo completo (incluyendo la jornada extraordinaria) y del empleo a tiempo parcial voluntario lo hace al 1,9% anual, y el empleo a tiempo

**Cuadro 10**  
**Proyección de la situación del mercado de trabajo a octubre de 2011.**  
**Escenario favorable (II)**  
**(m)**

<i>Variable</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>Tasa anual promedio (%)</i>
PEA			
Total urbano	14.332.580	16.865.263	1,6
GBA	4.982.660	5.672.143	1,3
IU	9.349.920	11.180.120	1,8
Empleo en el sector formal			
Total urbano	8.177.723	10.023.166	2,1
GBA	2.924.771	3.584.457	2,1
IU	5.252.953	6.438.709	2,1
Ocupados plenos			
Total urbano	6.725.459	8.143.730	1,9
GBA	2.414.337	2.923.884	1,9
IU	4.311.122	5.219.846	1,9
Subocupados horarios			
Total urbano	1.452.264	1.879.436	2,6
GBA	510.433	660.573	2,6
IU	941.831	1.218.863	2,6
Empleo informal			
Total urbano	2.612.515	3.642.822	3,3
GBA	805.096	1.084.784	3,0
IU	1.807.419	2.558.038	3,5
Empleo en el servicio doméstico			
Total urbano	959.819	1.267.859	2,8
GBA	299.416	395.568	2,8
IU	660.403	872.291	2,8
Brecha (en % de la PEA)			
Total urbano	53,1	51,7	
GBA	51,5	48,5	
IU	53,9	53,3	
Tasa de desocupación abierta			
Total urbano	18,0	11,4	
GBA	19,1	10,7	
IU	17,4	11,7	

**Fuente:** Elaboración propia (véase texto)

parcial involuntario (subocupación horaria) lo hace a una tasa más elevada (2,6%).

En cuanto a la subocupación horaria, tanto para la informalidad como para el servicio doméstico se postula en este escenario un aumento (y no la constancia) de su participación inicial en la PEA. Como se indicó, este temperamento no constituye en rigor una propuesta estratégica sino que se limita a considerar la posibilidad (en definitiva, *socialmente favorable*) de que ambos mecanismos de compensación operen de una manera más efectiva que la que corresponde a su anómalo desempeño durante los noventas. Como resultado, estos dos nichos refugio se expanden a tasas anuales de un 3,3% y un 2,8%, respectivamente, en el total nacional urbano. Estos valores pueden parecer elevados, pero simplemente describen una situación más fluida en materia de ajuste del mercado de trabajo, son compatibles con la experiencia de períodos históricos anteriores, y además encuentran, en definitiva, su justificación en términos de las estrategias de sobrevivencia de las familias más pobres en un contexto –debe recordarse– de crecimiento económico sostenido aunque insuficiente para asegurar el pleno empleo productivo.

¿Cuáles son los efectos finales del conjunto de supuestos particulares utilizados en la proyección más favorable?

Por un lado, se alcanza una reducción de la brecha de empleo inicial (octubre de 2001) de una magnitud no excesivamente grande pero de signo positivo. A lo largo de una década, y bajo el conjunto de situaciones favorables planteadas, la brecha retrocede en el nivel global 1,4 pp. Ello implica una recuperación sólo parcial del incremento de esta variable verificado en los noventas, pero el signo del cambio es positivo y, en todo caso, de gran significación si se lo compara con el resultado correspondiente al escenario pesimista (*aumento* de 7,6 pp). Estos guarismos tal vez ilustren tanto sobre el grado de gravedad de la situación del empleo en la Argentina contemporánea, como sobre los límites que enfrentaría una recuperación rápida de esa situación.

Por otra parte, la mejoría en materia de brecha de empleo es más pronunciada en el GBA que en el IU, resultado coincidente con lo encontrado en esta materia en el escenario desfavorable y que sugiere que la complejidad del problema del empleo tendería a ser algo mayor en esa última área, al menos, en lo que hace a las perspectivas futuras.

Finalmente, se observa una muy importante mejoría de la situación en materia de desocupación, aunque la tasa se mantiene todavía alrededor de un 10% en octubre de 2011. Probablemente, es en este aspecto donde se manifiesta más claramente el carácter favorable de los supuestos que definen este escenario, y se puede apreciar con relativa precisión el significado de todo el ejercicio en relación con las mejores expectativas a las que puede aspirarse en el campo de las metas y políticas de empleo.



---

## Un replanteamiento de la política de empleo

### 1. Las conclusiones más relevantes del diagnóstico

En los dos capítulos anteriores se ha realizado una descripción comprensiva y actualizada de la situación del mercado de trabajo en la Argentina de hoy (2001), incluyendo una estimación retrospectiva (1991) que permite obtener alguna apreciación del movimiento histórico y una reflexión prospectiva (2011) que puede dar pistas sobre la envergadura del problema que se plantea hacia el futuro.

Una discusión sobre la política de empleo, que comprenda tanto la elección de una estrategia en este campo como la consideración de las modalidades con las que se deberían abordar las principales intervenciones particulares que se realicen, requiere que se revea dicho diagnóstico desde la perspectiva de identificar en forma explícita un número reducido de aspectos de mayor relevancia para esa política.

En primer término, no necesita abundarse sobre la gravedad que ha alcanzado el deterioro del mercado de trabajo, si bien, a esta altura de la crisis mayor en la que se debate la Argentina contemporánea, de algún modo esa gravedad ha perdido la característica de especificidad (i.e., de constituir un aspecto de desempeño diferenciado respecto del resto) y ha pasado a ser una implicancia más de la situación general. Aun así, como bien se ha sostenido, debe recordarse que la situación del empleo es la base o raíz de la cuestión social.

En segundo término, las consideraciones prospectivas efectuadas alejan toda expectativa razonable de que la magnitud de

la crisis del empleo pueda revertirse en forma rápida, y aun menos de manera completa. Por el contrario, la sociedad argentina debería tener presente que enfrenta al menos una década (y tal vez, lamentablemente, un lapso todavía mayor) en la que necesita estar preparada para convivir con un significativo problema de empleo, con toda la secuela de costo social, de frustración personal y del impacto negativo que ello implica sobre su funcionamiento cotidiano.

En tercer término, el problema de la desocupación (abierta y completa), que es la forma más afligente de la penuria ocupacional, ha pasado a ser el componente de la subutilización de la fuerza de trabajo que ha crecido más dramáticamente, llegando a afectar a un porcentaje realmente elevado de ciudadanos y de hogares.

En cuarto término, esta estampida cuantitativa se ha visto acompañada por un endurecimiento cualitativo, aspecto que permite iniciar una identificación de grupos objetivo particulares para la política de empleo. En esta materia surgen, claramente, los jefes de hogar y los adultos mayores de 40 años como estratos de la PEA con especial relevancia para la política de empleo futura. A ello se agrega el sesgo del fenómeno de la carencia de empleo en dirección a activos de un nivel educativo medio.

Contrariamente a las frecuentes reflexiones que se plantean en ámbitos no especializados, no surge de los datos que se manejan que el sexo femenino, los jóvenes y los activos con menor nivel de educación así como los que poseen calificación profesional conformen grupos de la población que hubieran sufrido más intensamente el agravamiento de la desocupación que se produce durante los noventas.

En materia de cesantía se destaca, además, el papel expulsivo desempeñado por ramas de actividad que han pasado por procesos de reestructuración productiva, así como por el segmento de la pequeña y mediana empresa.

En quinto término, debe recordarse la existencia de una asociación inversa en el nivel de los hogares entre presencia de

desocupados y decil de ingreso familiar *per capita*, asociación que puede interpretarse, en forma no excluyente, como que uno de los dos elementos es a la vez causa y consecuencia del otro. Todo esto remite a la cuestión de la pobreza (el indicador integrador del problema social) y pone de relieve la ambigüedad de la frontera que separa lo económico de lo social, conclusión de especial importancia para la concepción de la política de empleo.

En sexto término, se enfrenta la incógnita sobre el comportamiento que adoptarían en el futuro los dos segmentos de la ocupación total -la subocupación horaria y la subocupación no horaria- cuyos derroteros son de previsión particularmente incierta por su propia naturaleza. Ambos presentan, además, una baja permeabilidad a las intervenciones de políticas de empleo específicas, pero tienen implicaciones significativas sobre el balance final del mercado de trabajo. Se trata, en orden decreciente de magnitud, de la informalidad urbana, del subempleo por insuficiencia de horas de trabajo y del servicio doméstico; a los que cabría agregar el sobreempleo en el sector público.

## 2. Sobre el significado de la “política de empleo”

En los hechos, alrededor del significado de la política de empleo se plantean varias confusiones conceptuales que requieren clarificación.

En primer término, a esta área de la gestión pública se la concibe habitualmente como un conjunto (en rigor, muy variado) de instrumentos u operaciones particulares de intervención estatal, de carácter específico y de operación directa sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo. Así interpretada, la política de empleo se enfrenta al hecho, fundado en abundante evidencia empírica, de que dichos instrumentos tienen una capacidad de impacto bastante limitada y, en todo caso, una efectividad significativamente menor que la de otras

intervenciones públicas, a las que esta interpretación restrictiva excluye de hecho del campo de discusión.

Por el contrario, si se acepta que el ritmo y la modalidad del crecimiento económico es el determinante decisivo de la situación del empleo, debe reconocerse que son las políticas y estrategias de crecimiento las que constituyen el instrumento de intervención más relevante en materia de empleo. En forma análoga deben ser visualizadas todas las políticas del Estado (de migraciones, educativa, de previsión social, etc.), cuyas implicancias ocupacionales alcanzan un impacto y una efectividad, en términos de regular el funcionamiento del mercado de trabajo, mucho mayores que el efecto que puede normalmente producir una “política de empleo” interpretada en la forma restrictiva arriba indicada.

En definitiva, las consideraciones que acaban de hacerse no son más que la expresión de un principio teórico bien establecido; a saber, que el mercado de trabajo es un ámbito de interacciones que exhibe un muy bajo nivel de autonomía relativa con respecto al resto del funcionamiento económico y social. El mercado de trabajo tiene, en su mayor parte, el carácter de un receptor pasivo de las decisiones y de los comportamientos (públicos y privados) que tienen lugar en el conjunto de la sociedad.

En segundo término, y como consecuencia directa de lo anterior, la política de empleo se concibe erróneamente como un área de intervención estatal localizada en los Ministerios de Trabajo. Tal área por cierto existe, puede alcanzar un desarrollo importante y asumir operaciones útiles, pero en rigor la política de empleo bien entendida se construye cotidianamente en el conjunto de las áreas del aparato estatal.

Curiosamente, en la normativa legal argentina este principio está reconocido en forma explícita e incluso recogido como una obligación de los funcionarios del Estado. Se trata de la Ley de Empleo sancionada en 1990, que en su título introductorio (de carácter programático) establece la obligación de que en todas

las decisiones de gobierno debe atenderse al impacto ocupacional previsible. Por cierto, otro tema totalmente distinto es el del cumplimiento efectivo de esa norma.

En tercer término, tiende a pensarse que la intervención estatal en el funcionamiento del mercado de trabajo (ya sea en el sentido restringido antes criticado o bien en el sentido más amplio) tendría una particular capacidad de alcanzar exitosamente los objetivos que se plantean en términos de pleno empleo productivo. En verdad, la realidad es mucho más compleja y está sujeta a restricciones diversas como para que pueda admitirse de partida que la efectividad de la intervención estatal en este campo puede alcanzar logros positivos, pero normalmente sólo parciales. En otras palabras, no es materialmente factible crear empleo productivo por decreto y, correspondientemente, no debe identificarse a la política de empleo como la principal responsable del estado (a veces calamitoso) del mercado de trabajo. Todo ello, más allá de las evidentes deficiencias que puede presentar el alcance, el diseño y la ejecución de las operaciones de dicha política.

La experiencia internacional (en particular la de la Unión Europea) ofrece una batería extraordinariamente amplia de instrumentos o formas de intervención estatal con incidencia en el funcionamiento y en los resultados del mercado de trabajo. A título ilustrativo, se agrega la Tabla A en el Apéndice de este capítulo, la que presenta un listado bastante exhaustivo de los instrumentos o formas de intervención existentes, con una propuesta de estructuración que puede ser de interés no obstante su longitud.

Finalmente, consideremos brevemente dos paradojas que se presentan en relación con lo planteado. Por un lado, la concepción dominante sobre la política de empleo (así sea en forma tácita y en el nivel no especializado) pretende de hecho operar sobre las consecuencias y no sobre los determinantes de los problemas de empleo, lo que es injusto en términos de responsabilidades administrativas y políticas, y es, además, intrínsecamente

ineficaz. Por el otro, la experiencia internacional indica que en el caso de un funcionamiento económico mínimamente aceptable, las tensiones o insuficiencias particulares que pueden surgir en el mercado de trabajo pueden llegar a ser corregidas en forma importante por la política de empleo en sentido restringido. Pero, por el contrario, cuando el disfuncionamiento del sistema productivo es severo, la política de empleo en sentido restringido no puede alcanzar más que un impacto mínimo y, en tal caso, se constituye en un área de intervención estatal relativamente secundaria. En otras palabras, cuando no se da una política de empleo en sentido propio que genere condiciones mínimamente satisfactorias en materia ocupacional, la política de empleo en sentido restringido pierde buena parte de su razón de ser.

### 3. La condición mayor de la política de empleo

La relación entre el crecimiento económico y la generación de empleo ha sido abundantemente discutida en la literatura, y es en ese campo que se plantea la condición mayor en materia de promoción del empleo. En realidad, se trata de una condición doble, como se discute a continuación.

La idea es, sintéticamente, que el crecimiento del nivel de actividad constituye una condición necesaria pero no suficiente para una expansión satisfactoria del empleo. Esta idea es virtualmente de carácter tautológico, por lo que es conveniente introducir tres precisiones adicionales.

En primer lugar, dicho carácter proviene del hecho de que las dos variables mencionadas integran con una tercera (el crecimiento de la productividad) una ecuación contable de validez lógica. En rigor, el principio aludido se deriva en forma inmediata de la definición de la variable productividad.

En segundo lugar, se ha sostenido tanto en el plano teórico como empírico que existe una relación sistemática entre el in-

crecimiento del producto y el incremento de la productividad, de la cual se deriva el crecimiento del empleo. Por ejemplo, en la temprana formulación de dicha relación<sup>10</sup> se postula y estima que ella es positiva, lineal y no homogénea, es decir, que la asociación regular que existiría entre la variación del producto y la variación de la productividad es positiva pero no proporcional. En términos más claros para el lector no especializado: en el entorno del estancamiento económico, una cierta inercia del crecimiento de la productividad genera un nivel de empleo a lo sumo estacionario; en niveles medios de crecimiento, el efecto sobre el empleo puede resultar bastante más modesto; y sólo para ritmos altos y, naturalmente, sostenidos de expansión del nivel de actividad el resultado sobre el empleo puede ser positivo y de significación, no obstante la dinamización asociada del crecimiento de la productividad.

En tercer lugar, debe recordarse que tanto en el nivel mundial como en el local, hasta hace poco tiempo, la discusión se ha enfocado más sobre el carácter no suficiente del crecimiento económico en relación con la promoción del empleo, que sobre el carácter necesario de ese factor. En el nivel de las economías más ricas, ese sesgo de la discusión parece haberse derivado de una sobreinsistencia (o, si se quiere, de una cierta moda) sobre el carácter revolucionario que se le suele asignar al cambio tecnológico de las últimas décadas, lo que naturalmente orienta el énfasis a la cuestión de la no suficiencia y relega a la penumbra la cuestión de la necesariedad.

En el medio local ha jugado un factor diferente, aunque generando el mismo resultado. Dada la espectacularidad del crecimiento del producto en los dos primeros años de la aplicación del Plan de Convertibilidad, la cuestión de la necesariedad se

10. Verdoorn, P. J. (1949), "Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro", en *L'Industria*, vol.1, pp. 3-10. Traducción inglesa por Thirlwall, A. P. (1988), en Ironmonger, D. et al. (comp.), *National Income and Economic Progress: Essays in Honour of Colin Clark*, London, Macmillan.

dio de hecho por satisfecha y quedó el campo libre para que la discusión se limitara a la cuestión de la no suficiencia.

Una perspectiva más apropiada, enfocada hacia el mediano y el largo plazo, ha modificado recientemente los términos de la situación recién expuesta. Por un lado (economías ricas), la versión en alguna medida apocalíptica sobre el carácter revolucionario del cambio tecnológico se ha abandonado gradualmente en la dirección de una apreciación más ponderada y matizada de las características de ese fenómeno. Por otro (el caso local), la espectacularidad del crecimiento económico al inicio de los noventas no se ha sostenido y la euforia inicial se ha transformado en un sentimiento de honda preocupación, tanto por la vulnerabilidad e irregularidad del crecimiento económico en esa década como por la situación de prolongado estancamiento en la que se encuentra actualmente la economía argentina.

Algunos desarrollos recientes de la literatura especializada pueden proveer una clarificación adicional sobre este punto y se resumen a continuación. Ya en 1995 un estudio de la OECD<sup>11</sup> comparó los patrones cíclicos de comportamiento, tanto en materia de crecimiento como de empleo, en alrededor de 25 países de la Organización. Se observó, por empezar, que la recuperación del empleo en la fase ascendente del ciclo fue mucho más débil en la última década que en la década previa. Naturalmente, se examinó empíricamente si ello era atribuible a una menor intensidad del crecimiento económico o a un mayor dinamismo de la productividad, cuando se compara el pasado más reciente con el pasado menos reciente. La conclusión obtenida no deja de ser sorprendente: el peor desempeño reciente de la recuperación del empleo en la fase ascendente del ciclo en los países europeos sería atribuible, básicamente, a un desempeño económico menos dinámico y no a una aceleración del cambio

11. OECD (1995), “Recent labour market development and prospects”, en *Employment Outlook*, Capítulo 1, Sección C.

tecnológico. La cuestión de la necesidad del crecimiento económico pasa a predominar sobre la cuestión de la no suficiencia.

También, en algunos otros trabajos recientes<sup>12</sup> que tratan de dar cuenta del desempeño menos satisfactorio de los países de la Unión Europea con respecto al comportamiento de los Estados Unidos en materia de empleo, se argumenta que la diferencia es atribuible a la menor tasa de crecimiento de los primeros con respecto al segundo y no a algún tercer factor (por ejemplo, la diferente evolución de la productividad, la mayor o menor rigidez de las relaciones laborales, etc.). Incidentalmente, el comportamiento menos satisfactorio de la Unión Europea en materia de empleo con respecto a los Estados Unidos se atribuye a la aplicación sostenida y eficiente de políticas activas de promoción del crecimiento económico en este último país, hecho que se ve favorecido porque constituye un enorme (y rico) espacio con una autoridad económica común. Por el contrario, la Unión Europea, dentro de las limitaciones que impone la ortodoxia fiscal, conforma un espacio fragmentado en unidades económicas sin autoridad común o, al menos, sin suficiente coordinación en este campo central de la política económica.

Se concluye entonces que sin crecimiento económico no existe posibilidad alguna de revertir el intenso deterioro de la situación del empleo que afecta a la Argentina actual. De no satisfacerse esta condición mayor, no existe espacio para discutir la condición complementaria sobre la orientación del crecimiento en materia de generación de empleo, así como tampoco existe

12. Muet, P. A. (1998), “Déficit de croissance en Europe et défaut de coordination: une analyse rétrospective”, publicado en *Coordination européenne des politiques économiques*, Informe del Conseil d’Analyse Économique. Reproducido en Gautié, J. y Neffa, J. C. (comp.) (1998), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Editorial Lumen - Humanitas.

Véase también Heylen, F., Goubert, L. y Omey, E. (1996), “El desempleo en Europa: un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo”, en OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 115, Nº1.

un espacio significativamente promisorio para la aplicación de la política de empleo en sentido restringido.

Las consideraciones efectuadas hasta aquí en este capítulo tienen, en rigor, la naturaleza de una traslación de foco, o bien de sucesivas traslaciones, con respecto a la identificación de las acciones del Estado dirigidas a atender la crisis del empleo en el país. Partiendo de la política de empleo entendida como un conjunto de operaciones específicas y directas a cargo de los Ministerios de Trabajo, se destacó la necesidad de adoptar una concepción más integral sobre el impacto ocupacional de las políticas públicas, si es que se aspira a alcanzar algún efecto significativo sobre los elevados niveles de desocupación y otras distorsiones ocupacionales existentes.

Con esta perspectiva más amplia se colocó el énfasis, en particular, sobre el crecimiento de la economía, y en este aspecto, contrariamente al sesgo que presentó la discusión en la década pasada, se sostuvo que era el problema de la dinamización de sus fuerzas productivas -y no la particular modalidad de esa dinamización- a lo que correspondería atender primariamente en la actual coyuntura histórica.

En este nivel general, el itinerario desarrollado nos lleva a un punto que en rigor se ubica fuera del campo previsto para este documento. No obstante, resulta atractivo cerrar brevemente esta línea de reflexión con una breve mención sobre lo que es, estrictamente, una traslación ulterior de foco. El punto es que no parecería que el problema del crecimiento económico argentino sea en rigor un problema de naturaleza económica, puesto que desde la perspectiva de los recursos productivos disponibles no existe, ni mucho menos, una limitación severa. Los recursos naturales, la calificación de la mano de obra, la experiencia productiva acumulada e, incluso, la historia y las aspiraciones del país no conforman evidentemente restricciones significativas. La cuestión de la crisis actual de crecimiento económico del país remite entonces al plano político e institucional, en el sentido de que involucra la estructura de poder y su modalidad de

operación, al estado de deterioro extremo de las instituciones fundamentales del funcionamiento social e, incluso, a aspectos culturales de mentalidad y de comportamiento de los actores sociales. De ser ello así, se concluye en definitiva que no puede preverse una solución del problema del empleo ni, complementariamente, un funcionamiento eficaz de la intervención estatal en este campo si no se supera el agotamiento histórico del modo de funcionamiento político de la sociedad argentina, la degradación de sus instituciones fundamentales y las modalidades de comportamiento predominantes.

Aclarados los términos dentro de los cuales debe necesariamente inscribirse la discusión sobre la política de empleo en la actual coyuntura, es conveniente evitar el riesgo de incurrir en una actitud maximalista que puede resultar poco constructiva. Con este propósito, en el capítulo siguiente se incluyen algunas sugerencias sobre aspectos específicos de la implementación de dicha política.

Previamente, para cerrar este primer nivel de discusión general se incluye en la sección siguiente la consideración de tres instrumentos generales de intervención pública, los cuales han sido mencionados reiteradamente como vías expeditivas para resolver la mayor parte, si no la totalidad, del desequilibrio del mercado de trabajo.

#### **4. Las falsas promesas de la política de empleo**

Con notable reiteración e insistencia, las discusiones sobre la política de empleo tanto en el ámbito de los funcionarios políticos como en el de los comunicadores sociales (y aun en ciertos círculos especializados) han planteado la existencia de tres distintas “vías rápidas” para atacar la crisis ocupacional. Estamos haciendo referencia a la calificación laboral, la flexibilidad laboral y la reducción de la jornada de trabajo. En mi opinión, estos planteamientos son en mayor o en menor medida, según el caso,

conceptualmente oscuros, de endeble fundamentación teórica y no sustentables en evidencia empírica significativa. Todo ello independientemente de que hubiera razones importantes en todos o en algunos de los tres casos para sostener la bondad intrínseca de las líneas de intervención propugnadas, pero para alcanzar objetivos diferentes del de la promoción del empleo. En lo que sigue, se desarrolla en forma muy sintética el planteo que acaba de hacerse.

En primer término, es evidente que el aprovechamiento por parte de una persona activa de servicios de calificación profesional o, más en general, de servicios de educación no implica, en modo alguno, la creación de un puesto de trabajo. Tampoco puede sostenerse que el elevado nivel de desocupación actualmente existente se origine mayoritariamente en la existencia de puestos de trabajo potenciales o latentes que no pueden concretarse por falta del tipo de recurso humano especializado requerido. En rigor, la calificación laboral es de la mayor importancia social y debe ser promovida activamente como un área de política pública de interés prioritario. Ello lleva a una mejora de la calidad del recurso humano, así como a una mayor realización y desarrollo personal del ciudadano y a la consolidación de los valores e instituciones democráticas. Pero su único efecto inmediato en materia de empleo es que el individuo beneficiado se adelante en la cola de desocupados, sin modificar su número. También debe tenerse presente que a largo plazo la mejora de calidad aludida llevará muy probablemente a una elevación de la productividad del aparato productivo y, por esa vía, si se refuerza la velocidad del crecimiento, el efecto sobre la creación futura de empleo será benéfico. Pero estamos haciendo aquí referencia a procesos de fundamental importancia que requieren un lapso de desarrollo muy prolongado (y que están inmersos en un conjunto muy amplio de otras determinaciones), por lo cual este efecto se escapa largamente de los horizontes temporales en cuyos términos se plantea la necesidad de superar la crisis del empleo.

En segundo término, con mucha mayor insistencia que en el caso anterior se ha planteado el argumento de que la flexibilización de la relación laboral constituye el mecanismo idóneo para superar el elevado nivel de desempleo actual. En verdad, este planteamiento adolece de debilidades mayores. Una de éstas es que existe de partida una desaconsejable restricción del campo de lo que se entiende por flexibilización laboral, ya que el argumento se plantea normalmente con referencia a las restricciones legales que limitan la entrada y salida de una ocupación (la denominada “flexibilidad externa”). La idea de flexibilización laboral incluye, al menos, un segundo aspecto que tiene que ver con las restricciones (más a menudo originadas en el nivel de la negociación colectiva que en el de la norma legal) que pueden dificultar la reorganización de los procesos de trabajo, necesidad derivada actualmente de una serie de innovaciones tecnológicas en este campo.

Otra debilidad consiste en que el razonamiento en el que se fundamenta la propuesta que se discute se deriva de una pieza teórica particular que ha sido controvertida seriamente. La idea es que las empresas enfrentan una amplia gama de opciones tecnológicas en materia de la relación de uso entre trabajo y capital, y que su comportamiento es el de un ajuste relativamente rápido de esa relación ante variaciones del costo relativo de la mano de obra. De ahí que el abaratamiento del costo laboral tendría un efecto significativo sobre la creación de empleo productivo. Sin embargo, se ha sostenido que las decisiones de creación de puestos de trabajo por parte de las empresas tienen que ver sólo secundariamente con este tipo de efectos, los que además podrían operar sólo en forma restringida y con plazos de efectivización mayores, mientras que dichas decisiones remitirían primariamente a la expansión del nivel de producción.

Además, el argumento pasa por alto alguna evidencia empírica que es pertinente considerar. Los estudios realizados en la última década en países desarrollados sobre la relación entre las modificaciones de las regulaciones laborales en la dirección de

una mayor flexibilización y el crecimiento del empleo no han encontrado ningún patrón definido de respuesta. Resultados similares se han encontrado en algunos análisis sobre el caso argentino<sup>13</sup>. Asimismo, en este último caso, la información censal disponible indica que la operación del eventual efecto benéfico de la flexibilización de la normativa laboral sobre el empleo sólo alcanzaría a un porcentaje bajo de la ocupación total (alrededor de un 20%)<sup>14</sup>.

Por todo ello, no es clara la validez de la argumentación habitual, sobre todo en los términos -al mismo tiempo limitados y extremos- en que se la plantea. Por el contrario, la acepción de la flexibilidad desatendida en el planteo que se comenta (la denominada “flexibilidad interna”) abre un campo promisorio y a la vez complejo, sobre el cual la discusión es mucho más escasa. Lo promisorio reside en que dicha flexibilidad se refiere a la reorganización de los procesos de trabajo, que conforman el núcleo básico de la elevación de la productividad. Lo complejo del mismo campo proviene del hecho de que la remoción de las restricciones o rigideces en esta materia requiere que se cumpla una doble condición para legitimar su razonabilidad económica y social. Por un lado, que el aparato productivo se desenvuelva en un contexto de crecimiento económico y de acumulación de capital, y, por otro, que se cautele (vía una rerregulación de las relaciones laborales) la protección y el bienestar del trabajador. En ausencia de ambas condiciones, la flexibilización (interna) es económicamente redundante y socialmente inaceptable.

Por último, en varios sentidos no se han puesto menores expectativas en un tercer recurso: la reducción de la duración de la

13. UADE (1999), “Estudio de Coyuntura. Niveles de remuneraciones y mercado de trabajo”, Nº149, agosto.

14. Monza, A. (1998), “La crisis del empleo en la Argentina de los noventa. Las debilidades de la interpretación estándar”, en Isuani, A. y Filmus, D. (comp.), *La Argentina que viene*, Buenos Aires, UNICEF-FLACSO, Norma, septiembre de 1998, cuadro 6.

jornada de trabajo. Nuevamente, no se objeta aquí, ni mucho menos, la conveniencia intrínseca de un movimiento en esa dirección e, incluso, se considera que dicho movimiento no sería más que la continuidad de una tendencia histórica secular con respecto a la cual no está claro por qué habría de interrumpirse. Se trata, en definitiva, de una mejora del bienestar de los trabajadores alcanzada no en términos de un mayor consumo real, sino en términos de un menor esfuerzo productivo (i.e., mayor ocio). Por otra parte, la experiencia real del desarrollo de las economías ricas revela una sostenida caída de la duración media de la jornada, parámetro cuya mediación permitió que se elevaran los niveles de empleo en el largo plazo no obstante el importante dinamismo de la productividad involucrado en esas experiencias.

Este tema es objeto actualmente de una amplia discusión en relación con el denominado reparto del tiempo de trabajo y está en la agenda política de los países mencionados. El punto que debe destacarse es que este mecanismo de promoción del empleo plantea una serie de complejidades económicas y políticas, que su ámbito de operación es el de procesos de largo plazo y que presupone la existencia de un contexto de crecimiento económico bien fundado y sostenido. Todos estos elementos parecen excluir tal recurso del repertorio de las acciones que debería incluir la agenda de la política de empleo en la Argentina en la próxima década.

## APÉNDICE

### **Gran cuadro de las políticas públicas con incidencia sobre el balance del mercado de trabajo**

- I. Políticas de contención de la expansión de la PEA
  1. Política de población (crecimiento demográfico y distribución espacial)
  2. Política de migraciones
  3. Política sobre las tasas de actividad específicas:
    - Retención de los jóvenes en el sistema educativo
    - Reducción de la edad jubilatoria
    - Jubilación anticipada de los adultos mayores
- II. Políticas de promoción del empleo (pleno)
  4. Políticas de crecimiento (incluye intensidad y orientación sectorial)
  5. Políticas de todas las áreas de gobierno en lo que hace a sus impactos sobre la ocupación
  6. Políticas de corte transversal
    - Capacitación laboral
    - Flexibilización laboral
    - Reparto del tiempo de trabajo:
      - Normativa de la jornada máxima
      - Desestímulo de la jornada extraordinaria
      - Promoción de la jornada parcial
      - Promoción del trabajo temporario
      - Aumento del tiempo no trabajado (vacaciones, licencias, año sabático)
  7. Políticas de subsidios al empleo privado:
    - Apoyo salarial
    - Disminución de cargas sociales (incluye período de prueba, contrato de aprendizaje y pasantías)
    - Apoyo a la pequeña y mediana empresa (formales)
  8. Programas de empleo público de emergencia:
    - Generalizados
    - Focalizados
    - De desarrollo del “tercer sector”

III. Políticas preventivas del desempleo

9. Política de reconversión de actividades privadas con inclusión de un componente de empleo
10. Política de reforma del Estado con inclusión de un componente de empleo
11. Política de apertura externa con inclusión de un componente de empleo
12. Política de desarrollo regional con inclusión de un componente de empleo

IV. Políticas de reconversión de la subocupación

13. Sector informal urbano
14. Sobreempleo público
15. Sector rural tradicional

V. Políticas sobre la calidad del empleo

16. Estabilidad y regularidad
17. Protección social
18. Proceso de trabajo
19. Jornada
20. Ingreso
21. Otros

VI. Políticas de atención a los desocupados

22. Seguro de desempleo
23. Oficinas de intermediación
24. Reciclaje de calificaciones
25. Política asistencial:
  - Programas de mantenimiento del ingreso (incluye ingreso de ciudadanía)
  - Programas de prestación directa de bienes y servicios



### 1. Mediano plazo, emergencia social y factibilidad

En este capítulo se exploran algunos abordajes alternativos a las modalidades habituales de las políticas de empleo dirigidas a obtener resultados de mediano plazo, área de la acción del Estado en la cual la adopción de una actitud innovadora y activa constituye evidentemente un imperativo para las autoridades regulares que podrían constituirse a partir de mayo de 2003. El debate sobre este tema debe plantearse prontamente, tanto en los círculos políticos como en la sociedad argentina, si es que se pretende llegar más allá de la mera declaración de objetivos generales o de la mera reflexión sobre los instrumentos específicos que habrían de llevarse al plano operativo eventualmente alguna vez en el futuro, esto es, probablemente nunca. De otro modo, no puede imaginarse que la extrema situación de deterioro que presenta el mercado de trabajo argentino en la actualidad pueda tener chance de ser superada durante la próxima década. Se trata por lo tanto de una discusión necesaria y útil, que no debe ser postergada para más adelante. Sin embargo, es muy probable que tal debate corra el riesgo de constituirse en un ejercicio teórico sin incidencia significativa sobre la realidad argentina, si no se atiende previamente a dos cuestiones más generales y en gran medida de índole política.

Por un lado, la actual coyuntura del país puede caracterizarse, sin riesgo de exageración, como una crisis extrema en términos sociales. Las políticas de empleo convencionales no encuentran mayor espacio para ser aplicadas en un contexto de

este tipo; además, es probable que los funcionarios de turno no puedan siquiera llegar a plantearse el diseño y la ejecución de las mismas debido a la gravedad de la emergencia social. Ciertamente, no es conveniente que la atención de esta última monoplice las capacidades y los esfuerzos en detrimento de la discusión de políticas de mediano plazo, pero tal examen puede reducirse a un ejercicio técnico de baja o nula utilidad si se desarrolla sin considerar dicha situación.

La emergencia se caracteriza por la gravedad que asumen los problemas sociales, pero también por la amplitud del alcance de los mismos y por la necesidad de asegurar intervenciones sumamente rápidas. Dentro de estos parámetros es difícil que se amolden cualquiera de los instrumentos convencionales de la política de empleo, más allá de la eficacia intrínseca que podrían alcanzar cualesquiera de ellos en condiciones de un funcionamiento más normal. Lo que se requiere entonces es plantear una política para la crisis por vías que son, en rigor, ajenas al campo convencional de la intervención pública en materia de ocupación. La experiencia actual de nuestro país puede analizarse desde esta perspectiva.

En general, los programas de empleo que se venían aplicando han quedado reducidos a su mínima expresión, mientras que se ha asumido como principal instrumento para atender la situación de crisis planteada el denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este plan ha sido concebido como un programa de empleo público de emergencia, en la línea del Plan Trabajar ejecutado precedentemente. Su característica principal consiste en la concesión de un subsidio contra alguna forma de prestación laboral de parte del beneficiario, la cual está dirigida a actividades de desarrollo local. Su organización se basa en un esquema de ejecución descentralizada, a través de consejos consultivos municipales en los que participan mayoritariamente representantes de la sociedad civil. Éstas son características bien conocidas de los programas de empleo público de emergencia y es sabido que, cuando están apropiadas

damente incorporadas en el diseño del programa así como adecuadamente monitoreadas, el efecto en términos socioproductivos puede ser positivo en lo que hace al desarrollo local, más allá de asegurar un ingreso (de emergencia) a los beneficiarios.

Sin embargo, es necesario recordar que el mencionado programa se concibió con una escala de operación muchas veces mayor que la alcanzada en la experiencia previa, y que su ejecución debió, además, asumirse en forma muy inmediata. En consecuencia, no puede sorprender que -según la evidencia fragmentaria disponible y a falta todavía de una información comprensiva y sistemática- ese Plan se haya reducido a operar una transferencia de ingresos, por cierto necesaria, sin que se verifique en forma generalizada una contraprestación laboral. De hecho, se habría terminado así fuera en forma tácita instaurando un seguro de desempleo paralelo al instituto legal existente. A ello se han agregado, previsiblemente, los problemas tanto de asegurar y sostener un financiamiento presupuestario de gran volumen como de alcanzar una forma ordenada de operación, sobre todo en lo que hace al funcionamiento de los consejos consultivos municipales.

Estos resultados ilustran, en definitiva, sobre lo inaplicable de los instrumentos convencionales de la política de empleo para atender la emergencia, esto es, para alcanzar intervenciones rápidas y de amplios alcances. En las condiciones de crisis prevalecientes, no parece existir otra opción que inscribir la estrategia del Estado en el marco de programas de sostenimiento de ingresos, complementados con programas de emergencia de tipo alimentario y de salud. En todos los casos, lo que no debe perderse de vista es el carácter *sui generis* de la intervención pública requerida, o sea, reconocer el carácter anómalo de la situación social que se enfrenta y no actuar como si esa situación fuera la opuesta.

Cabe interrogarse sobre los motivos que han determinado una opción estratégica altamente controvertible en lo que hace

a la contraprestación laboral. En algunas discusiones especializadas, se han considerado tres hipótesis explicativas distintas, no necesariamente excluyentes entre sí. En primer término, se ha mencionado una actitud inercial de parte de los funcionarios políticos y técnicos involucrados, con respecto al tipo de intervención pública que se venía realizando desde principios de los noventas. Este comportamiento no parece haber percibido que el enorme aumento de la escala de operación y la urgencia de su puesta en marcha conformaban modificaciones mayores de la experiencia anterior, al punto de tener evidentes implicaciones cualitativas sobre la naturaleza del instrumento y sobre la factibilidad de su operación.

En segundo término, no parecen haber sido ajenos a la decisión tomada ciertos valores culturales o necesidades de imagen de la gestión política, que tienden a considerar poco deseable el otorgamiento de un subsidio sin contraprestación laboral (esto es, gratuitamente). Éste es un criterio conocido sobre el que no se plantea aquí una objeción de principio, pero es evidente que la validez del mismo está implícitamente referida a una situación de relativa normalidad del funcionamiento social, lo que no es el caso argentino actual.

En tercer término, y vinculado con lo anterior, puede haber operado una presión tácita de los organismos financieros internacionales en la dirección de la concepción de diseño aplicada, lo que no deja de ser paradójico ya que, hasta el momento, este Plan se financia con recursos internos.

En resumen, no parece que para atender una crisis del tipo que nos ocupa pueda recurrirse en forma principal a programas de empleo convencionales. Se requiere más bien inscribir la intervención gubernamental en el ámbito de la política de ingresos, en el sentido particular de transferencias directas a las familias más afectadas por la emergencia; además, estas transferencias deben ser pensadas no sólo como de carácter financiero sino también en especie, para atender necesidades básicas alimentarias y de salud. Dados los alcances que esta interven-

ción pública tiene que satisfacer, se está de hecho frente a una operación de tipo universal más que focalizado.

Aclarado el planteamiento básico, no se efectúan aquí consideraciones particulares sobre los programas de ingreso para atender la emergencia. Corresponde aclarar que la opción por los mismos se deriva lógicamente al examinar la situación, pero su diseño, ejecución y evaluación plantean problemas no menores. Sí se supone que estos problemas son de solución compleja pero factible, esto es, que ese tipo de programa no enfrentaría en la situación planteada una incapacidad de concreción discernible *a priori*.

También existe una segunda cuestión previa a la discusión sobre el contenido y la orientación de las políticas de mediano plazo de empleo, que se considera brevemente a continuación. El éxito que se alcance con dichas políticas -dentro de los límites que fueron discutidos en el capítulo anterior- está condicionado por el grado en el cual se satisfagan tres requisitos previos: la existencia de equipos técnicos calificados y estables que tengan a su cargo su diseño y ejecución, la disponibilidad de un volumen suficiente de recursos presupuestarios, y un grado importante de autoridad política de parte del Estado nacional. En el caso argentino existen debilidades significativas en estos tres rubros, lo que refleja no sólo ciertas formas de funcionamiento estructural sino también el deterioro asociado a la crisis actual.

En el ámbito del sector público nacional, en particular, están en funcionamiento equipos técnicos que en general presentan un buen nivel y que han conseguido acumular un cierto volumen de experiencia de trabajo, pero esos estándares deberían ser elevados en forma sustantiva si la opción política fuera la de un abordaje más completo y activo de parte del Estado en este campo de intervención. A este resultado contribuiría el hecho de que pudiera alcanzarse una mayor estabilidad en el funcionamiento de estos equipos, en términos de personas y en términos de los programas ejecutados, de modo de garantizar un nivel de “memoria institucional” adecuado. Por el contrario, la habi-

tual inestabilidad de estos equipos y los frecuentes cambios de los programas en curso, asociados ambos a los cambios de funcionarios políticos, genera como resultado un aparato estatal amnésico.

Por otra parte, y sin olvidar la importancia del uso eficiente de los recursos, no hay política pública que pueda alcanzar éxito si no se dispone de los medios presupuestarios necesarios. El volumen de recursos asignados al financiamiento de la política de empleo ha sido muy reducido en la última década si se lo compara con los niveles alcanzados en otros países. Las conocidas restricciones presupuestarias del Estado argentino han tenido una incidencia ulterior limitante en la ejecución de dichas asignaciones. Por lo tanto, la probabilidad de intentar una política de empleo exitosa está atada a la consecución de niveles de financiamiento significativamente mayores que los históricos.

Este fuerte condicionante está en definitiva regulado por factores políticos en un triple sentido: primero, la estructura actual de las cuentas fiscales del país requiere de una profunda restructuración que se vincula con intereses de grupos sociales específicos; segundo, en el interior del propio Estado nacional hay un variado entramado de intereses jurisdiccionales que requiere ser clarificado y ordenado con autoridad suficiente; y tercero, es sabido que la asignación de los recursos fiscales a destinos alternativos remite en definitiva a opciones políticas. Sin ajustes importantes en estos aspectos, no parece probable que se alcance el nivel de financiamiento compatible con una actitud más activa e innovadora en materia de la intervención pública en el campo del empleo.

Por último, se plantea el problema de la autoridad o del poder político. Un Estado políticamente débil, tanto en relación con la sociedad civil, como en términos de sus relaciones con las jurisdiccionales provinciales e, incluso, en términos de su propio ordenamiento interno, no es compatible con la intención de asumir un replanteo genuino de la política de empleo.

Se concluye así, una vez más, que la ejecución de una política de empleo con capacidad para repercutir significativamente sobre la situación de la ocupación aparece fuertemente condicionada por factores y restricciones de índole mucho más general, esto es, que son en rigor externas al ámbito de esa política. También debe reiterarse que si no se alcanza un grado apreciable de solución de estas restricciones, carece de mayor sentido pretender ejecutar -y, para el caso, incluso discutir- programas de empleo particulares.

En lo que sigue se exploran algunas aproximaciones alternativas a los enfoques tradicionales con respecto al diseño de un número reducido de instrumentos particulares de la política de empleo. Además, en tanto la experiencia de los países que más han avanzado en este campo revela claramente que la política de empleo debe pensarse como una delicada arquitectura en términos de un número elevado de instrumentos específicos, en las secciones siguientes se consideran aquellos cuya inclusión en la agenda gubernamental de la Argentina parece más probable en los próximos años.

## **2. La regulación demográfica de la expansión de la población económica activa**

Por empezar, dentro del menú básico recién mencionado, no debería faltar algún componente de regulación de la oferta de mano de obra. Esta última depende de un factor demográfico y de un factor relativo a la participación económica de la población. El primero comprende tanto los aspectos de crecimiento vegetativo de la población residente en el país, como los aspectos vinculados con los flujos migratorios externos. En ambos casos, si bien por distintas razones, no parece relevante que se les otorgue prioridad dentro de las políticas públicas desde la perspectiva de atender al deterioro del empleo en el país.

En efecto, las políticas sobre el crecimiento vegetativo de la población son, como se sabe, complejas y de efecto muy lento. Aunque más no sea porque debe preverse un rezago del orden de dos décadas entre el nacimiento de un individuo y su eventual incorporación al mercado de trabajo, esas políticas son totalmente irrelevantes en lo que hace a los efectos sobre la oferta de mano de obra dentro del lapso de alrededor de una década al que se refiere la programación de mediano plazo que aquí nos ocupa.

En cuanto a los saldos migratorios externos, su velocidad de operación es mucho más rápida. Sin embargo, en la experiencia histórica de comienzos de los noventas, en un contexto de elevado crecimiento y de sobrevaluación de la moneda local, la activación que se produjo de estos flujos nunca alcanzó una incidencia significativa en la determinación del balance general del mercado de trabajo del país. A lo sumo, se produjo una incidencia mayor en ámbitos regionales y sectoriales muy acotados. Es el caso de las zonas de frontera, por un lado, y de las actividades de la construcción y del servicio doméstico, por otro (asociadas, respectivamente, a la mano de obra migrante masculina y femenina).

En dicha experiencia, el impacto sobre el mercado de trabajo global no sólo fue de baja significación como ya se indicó, sino que tuvo además una duración temporal reducida. En cuanto al futuro, no cabe esperar que las condiciones previsibles en materia de actividad económica y de paridad cambiaria puedan inducir fuertes flujos de migraciones externas. No parece, entonces, que en el caso argentino actual las políticas de regulación de la población económicamente activa deban orientarse en dirección del comportamiento demográfico. Como contrapartida, es en materia de la participación económica de la población donde importa colocar el foco de la intervención gubernamental.

### 3. La participación económica de la población

Esta participación depende esencialmente de tres factores: la edad de ingreso al mercado de trabajo, la edad de egreso de ese mismo mercado y el comportamiento (previsiblemente creciente) de la participación económica femenina. El primero de estos factores se ubica en el cruce entre la cuestión ocupacional y la cuestión educativa, y el segundo involucra la cuestión de la previsión social. En cuanto a la participación económica femenina, debe recordarse que su nivel es relativamente bajo en el caso argentino y que existe por lo tanto un amplio margen de variación posible. En consecuencia, existe el riesgo latente de que un crecimiento rápido de esa participación pudiera ejercer una influencia desestabilizante sobre el mercado de trabajo en el futuro.

En este campo, se ha mencionado que la eliminación de las restricciones legales y de las prácticas de contratación de personal que limitan la expansión de puestos de trabajo de tiempo parcial constituye un estímulo para una mayor participación económica femenina. Ello implica que el mantenimiento (o aun el aumento) de esas modalidades limitantes puede llegar a debilitar el crecimiento futuro de la población femenina económicamente activa. Sin embargo, el problema debe plantearse en términos diferentes, puesto que esa participación depende de un número elevado de determinantes (incluidos los de orden cultural) y se conforma, entonces, un campo de intervención gubernamental que no es fácilmente predecible ni tampoco regulable. Además, puede incluso controvertirse la legitimidad de políticas regulatorias de este carácter en lo que hace a derechos básicos de las personas (del sexo femenino) a las que están dirigidas.

Por el contrario, los parámetros de edad de ingreso y de edad de egreso de la fuerza de trabajo se prestan a una intervención regulatoria probablemente más eficaz y sin lugar a dudas más legítima. Ello se observa, además, en la experiencia concreta de la política de empleo de los países ricos.

#### 4. Educación y trabajo

El problema del denominado desempleo juvenil tiene una elevada presencia en la discusión social, hecho que fundamenta la proposición de que es necesario asumir una promoción activa del empleo en beneficio de este estrato etario. El problema es en rigor más complejo, y la reflexión sobre las políticas de empleo dirigidas al segmento poblacional aludido es consiguientemente más difícil.

Efectivamente, el estrato etario entre 15 y 24 años muestra tasas de desocupación mayores que el promedio. Desde un punto de vista teórico o ideal debe propenderse a que la probabilidad de estar desocupado sea la misma para todos los activos del país, esto es, que las tasas de desocupación específicas de distintos segmentos de la población sean uniformes. Sin embargo, desde una perspectiva dinámica, el elevado deterioro de las condiciones de ocupación durante los noventas se manifestó entre los jóvenes con una intensidad significativamente menor que entre los segmentos etarios restantes. Un principio establecido de la política de empleo, en materia de la identificación de grupos objetivo y de prioridades, requiere que se considere no sólo el estado de situación en un momento determinado sino también su perfil de evolución dinámica.

Asimismo, es necesario introducir la distinción entre mano de obra primaria y mano de obra secundaria. La vasta mayoría de los jóvenes se inscriben en esta última categoría, lo que viene a significar por definición que la penuria de la privación de ingreso no afecta mayormente a terceras personas. En el caso de los adultos se da la situación opuesta, lo que hace que la desocupación de este estrato tenga un efecto negativo más intenso en términos del número de personas afectadas.

También en este caso debe considerarse el aspecto psicológico del fenómeno. En el caso de los jóvenes se han destacado con razón los efectos negativos y perversos que surgen en relación con la formación de la personalidad y con las posibilida-

des de desarrollo profesional futuro. Pero en el caso de los adultos, como se ha mencionado con frecuencia, los efectos psicológicos de un estado de desocupación no parecen ser menos importantes. De ahí la reflexión que el principal inconveniente de una política dirigida a ocupar a los jóvenes es que puede generar, por rotación en dados puestos de trabajo, desocupación entre activos de mayor edad, eventualmente dentro del propio grupo familiar.

Más allá de estas consideraciones pertinentes para un encauadre apropiado de las políticas para atender el desempleo juvenil, el punto principal se ubica en un aspecto diferente: dados los conocidos déficits educativos de la población de menores recursos (incluso en términos del incumplimiento de los mínimos legales de escolarización exigidos), dada la relevancia de la calificación de los recursos humanos en materia de efectos sistémicos que mejoren la eficiencia productiva y dada la enorme importancia de la educación para la realización personal del ciudadano y para el funcionamiento de las instituciones democráticas, los recursos dirigidos a atender el problema del desempleo juvenil deberían orientarse, básicamente, a una mayor retención en el sistema educativo (o a un retorno) y no a proporcionar puestos de trabajo. Esto es, las políticas públicas deben propender a convertir un activo joven desocupado no en un activo joven ocupado, sino en un inactivo en la condición de estudiante. En realidad, ello presupone un sistema de becas que tengan alguna significación en términos de ingreso familiar; pero un nivel de subsidio de este tipo sería seguramente inferior al de un programa de sostentimiento del ingreso de los desocupados o al costo fiscal promocional para la eventual creación de empleo privado. Por otra parte, la exigencia de asistencia escolar para los niños y jóvenes del grupo familiar beneficiado (o bien la exigencia de un retorno a la escuela) debería ser también un componente explícito de la mayor parte de los diferentes programas específicos de empleo que se ejecuten.

Todo ello requiere alcanzar un apropiado grado de compatibilidad de la política de empleo con la política educativa y un manejo consistente de los recursos presupuestarios, como no puede ser de otro modo.

## 5. Empleo y previsión social

En cuanto a la edad de egreso del mercado de trabajo, ella depende de las normas relativas a la edad jubilatoria, y es bien conocido que las dificultades presupuestarias de los sistemas de previsión social, derivadas entre otros factores del aumento de la esperanza de vida, han inducido un movimiento en la dirección de la elevación de esa edad. Ello tiene un efecto directo sobre el aumento de la tasa de participación económica de la población, esto es, sobre la expansión histórica del volumen de mano de obra disponible al que corresponde asegurar un empleo productivo.

Estas consideraciones son previsibles, pero surgen dudas sobre si dicho razonamiento no arrastra algunas debilidades analíticas, en el sentido de que no es tanto la evolución de la tasa de dependencia sino la del ingreso *per capita* de la sociedad lo que debería específicamente ser tomado en cuenta, dentro del marco de que todo sistema previsional involucra en definitiva una cuestión de distribución intergeneracional (o interetaria) del volumen (normalmente creciente) de la riqueza de una sociedad.

De todos modos, parece poco razonable proponer para la Argentina de comienzos de siglo una reducción general de la edad jubilatoria como un mecanismo idóneo para regular (hacia la baja) el volumen de la fuerza de trabajo. Pero ello no implica (y, en rigor, hace factible) que para un segmento de tamaño minoritario de la mano de obra disponible no pueda proponerse selectivamente alguna forma de anticipación de esa edad. Se trata de los adultos mayores de 55 años que están desocupados, a quienes la provisión de una jubilación anticipada puede resol-

verles su problema de desocupación (probablemente insoluble de otro modo dentro del lapso de su vida laboral activa). Una fórmula alternativa -muy aplicada así como la anterior en la experiencia de los países ricos- consiste no en otorgar una jubilación anticipada sino en cubrir las contribuciones personales y patronales del sistema previsional con recursos del erario público, aun cuando el individuo activo carezca de trabajo. De este modo, se preserva la integridad del monto del beneficio jubilatorio a percibir en su oportunidad.

Por cierto que este tipo de política de empleo debe inscribirse dentro del marco más general de la profunda crisis del sistema previsional argentino. Hacemos referencia al hecho de que las denominadas reformas de primera generación (que introdujeron el régimen de capitalización) enfrentan problemas mayores a causa de la caída de la cobertura, el déficit del sistema público de reparto, la reducción de los ingresos del sistema de capitalización y el deterioro de los saldos financieros acumulados y de la rentabilidad de estos últimos.

La necesidad de una reforma de esta reforma, a sólo diez años de su instauración, goza hoy de aceptación general. La propuesta hecha más arriba tiene naturalmente que inscribirse en el marco general de las denominadas reformas de segunda generación, las que necesariamente habrán de adoptarse en un futuro próximo. Al respecto, subsiste el hecho ya aludido de la incidencia relativamente baja de esta propuesta dentro del financiamiento general del sistema. Por cierto, si las reformas de segunda generación no se acometieran o si resultaran no exitosas, la política de atender al desempleo vía este tipo de procedimiento pierde toda entidad.

Un punto importante en esta materia es la reducida y decreciente cobertura del sistema previsional en el caso argentino. El instrumento de política de empleo discutido tendría entonces un alcance restringido al subgrupo de activos afiliados al sistema, lo que, paradójica si no irónicamente, haría dicho instrumento menos costoso.

## 6. Programas de empleo público de emergencia

Los programas de empleo público de emergencia se han aplicado desde hace varias décadas en el nivel mundial como un recurso expeditivo para atender elevaciones de la tasa de desocupación. En la Argentina se los ha ejecutado en forma virtualmente ininterrumpida desde la primera mitad de los noventas. El estado actual del mercado de trabajo sugiere que es sumamente probable que este instrumento de la política de empleo siga ejecutándose en el futuro por mucho tiempo más. Ante esta situación es oportuno reflexionar sobre la experiencia acumulada en el país en este tipo de programas, de manera de potenciar su eficacia. Ello requiere previamente que se considere brevemente la naturaleza que puede atribuirseles.

Se trata de la creación de empleo público de carácter precario dirigido a producir obras o servicios públicos de pequeña escala, utilizando tecnologías intensivas en mano de obra. El carácter precario del empleo se refiere a la duración determinada de la contratación, a la no percepción de beneficios sociales en general y al bajo nivel de la remuneración otorgada. Desde la perspectiva de la calidad del empleo (i.e., de lo que ha venido ahora a designarse con la expresión “trabajo decente”), los puestos de trabajo creados son por cierto insatisfactorios y sólo pueden aceptarse como un recurso transitorio en atención a las condiciones de desocupación prevalecientes y a la estrechez de la capacidad de gasto del Gobierno.

En cuanto al tipo de contraprestación laboral exigida, se trata en verdad (o debería tratarse) de programas de obra pública vinculada al desarrollo de comunidades locales, en condiciones de escala y de modalidad tecnológica que no se ajustan al interés de las empresas privadas formales. No obstante, la rentabilidad social de este tipo de obra pública puede llegar a ser muy grande en el contexto de los déficit mayores de infraestructura que existen en las áreas residenciales de menores ingresos.

La combinación de la provisión de un empleo rentado, así sea precario, y de la generación de un producto de alta rentabilidad social constituye una opción realista interesante, en un contexto de virtual inexistencia de transferencias por desempleo en el país y de gran atraso en las condiciones de hábitat de los sectores más pobres de la población.

La experiencia local en el desarrollo de este tipo de programas no ha sido del todo satisfactoria: la asignación de beneficiarios ha estado indeseablemente influida por criterios y necesidades políticas; el seguimiento y el control de la ejecución, si bien alcanzaron algunos avances interesantes, nunca pudieron llegar a funcionar en forma totalmente adecuada; la contraprestación laboral en muchos casos se tornó inexistente y, cuando ella se concretó, no siempre se orientó en la dirección y con las modalidades tecnológicas que pueden hacer de estos programas una inversión fiscal socialmente rentable. En base a esta experiencia, la continuidad de la ejecución de los programas de empleo público de emergencia debe prever en el futuro correcciones importantes.

Un primer requisito consiste en la consolidación y refuerzo de los equipos técnicos centrales que tienen a su cargo la operación del programa, lo que incluye el monitoreo de su ejecución. Es necesario tener presente que, aun cuando se opte como parece conveniente por el principio de ejecución descentralizada, el nivel local de operación presenta carencias importantes de recursos de gestión calificados y el número elevado de las unidades locales hace que se requiera una forma de monitoreo estricto y continuo.

Además, no parece que pueda alcanzarse un funcionamiento exitoso de estos programas en los términos de la concepción más apropiada discutida anteriormente si no se limita la escala de operación a un nivel manejable, del orden de los 100/150 mil beneficiarios, como fue la experiencia local hasta 2001. Una escala mayor no es viable, salvo que se acepte que se desvirtúen las características planteadas, así como un grado elevado de des-

orden en su ejecución. Dado que el límite máximo deseable está muy por debajo del número de desocupados existentes actualmente en el país, se requiere aplicar criterios muy selectivos en materia de beneficiarios y de áreas geográficas, dentro del entendimiento de que este instrumento particular de la política de empleo *no es el único* que puede resolver en medida significativa la carencia de ocupación de la población activa. Los criterios de selección de beneficiarios deben atender a aquellas características personales (edad, sexo, etc.) y a la experiencia laboral anterior que sean compatibles con el tipo de programa de obras y servicios públicos, el que debe ser un elemento constitutivo básico de la programación. En cuanto a los criterios de selección de áreas geográficas, debe atenderse naturalmente a aquellas que presenten el mayor estado de necesidad en materia de empleo, pero es evidente que deben tomarse en consideración preferentemente las localidades medianas y pequeñas, o bien áreas bien delimitadas de aglomerados de mayor tamaño.

Un tercer requisito consiste en que la noción de obra pública local (drenajes, saneamiento, provisión de agua potable, mejora de vías de circulación, etc.) debe ser ampliada para incluir el mantenimiento y reparación de construcciones en las que se prestan servicios de salud y educación. Adicionalmente, no tiene que excluirse la prestación de servicios sociales comunitarios dirigidos a la atención de niños y de personas mayores sin protección de un núcleo familiar, servicios que deben incluir un componente de control sanitario importante.

Otra condición se refiere a la necesidad de que la modalidad tecnológica asegure un uso intensivo de trabajo, de modo de poder ampliar los efectos de empleo del programa y de reducir la inversión en capital requerida. Existe toda una gama de adaptación tecnológica y de desarrollo de tecnología locales en las actividades de inclusión prevista en este tipo de programa. El punto aquí consiste no tanto en la exigencia de este requisito y en su control efectivo como en la prestación de la información tecnológica requerida a los beneficiarios, así como a las propias

unidades locales de gestión. Esto significa, si se une este último comentario al anterior, que el diseño de estos programas tiene que prever una tipificación del tipo de obra a realizar y del tipo de tecnología que se utilizará, así como mecanismos para transmitir esta información en forma operativa al nivel local y proporcionar asesoramiento técnico.

Por último, es evidentemente necesario instaurar un mecanismo de control en el nivel local, en el cual participe la sociedad civil para evitar arbitrariedades en la asignación de los beneficios o incumplimiento de las modalidades de obra pública previstas. Ello permitirá también cautelar que no se produzcan filtraciones de los recursos asignados, como ha podido observarse en la experiencia anterior.

## 7. Reestructuración productiva y empleo

Durante los noventas, la economía argentina sufrió importantes procesos de reestructuración productiva en varias ramas de actividad, asociados a medidas de política económica de tipo general o macro, tales como la privatización de las empresas públicas, la reducción de los aranceles de importación, la introducción de normativas desreguladoras, etc. En general, la opción estratégica fue que los mercados se acomodaran a los nuevos parámetros, generándose importantes diferencias de crecimiento entre las distintas ramas productivas, variaciones en el tamaño medio del conjunto de las empresas, introducción de nuevas tecnologías con implicancias significativas sobre el nivel de empleo, etc. La filosofía subyacente a este enfoque estratégico fue que, si se fijaran adecuadamente dichos parámetros y nuevas reglas de juego, la operatoria de los mercados conduciría espontáneamente a resultados positivos o deseables en términos del funcionamiento de la economía.

Una aproximación de este tipo, y los propios resultados alcanzados, ha sido ampliamente cuestionada tanto en el plano

local como internacional. Alternativamente, se ha sostenido la conveniencia de una opción estratégica diferente; a saber, una regulación de estas transformaciones en el nivel sectorial o micro, que satisfaga requisitos de consistencia y oriente o controle los efectos económicos y sobre todo sociales del operativo. No corresponde entrar en una discusión sobre esta controversia dentro de los límites acotados de este documento. Se indica sólo una preferencia por esta segunda opción, sobre la que existen numerosos precedentes internacionales exitosos. Al menos desde la perspectiva de la situación del empleo, parece evidente que el mercado por sí solo no puede asegurar resultados satisfactorios. Tampoco se prevé que baste una intervención gubernamental post-mercado para subsanar adecuadamente los déficit ocupacionales que surjan del funcionamiento no regulado de los mismos.

En consecuencia, dentro del contexto general de procesos de reestructuración productiva inducidos por el Estado, a partir del manejo de estímulos y penalizaciones que induzcan un movimiento en la dirección de la consecución de ciertas metas, se destaca la importancia neurálgica de que esa regulación incorpore en forma explícita, si bien no exclusiva, un componente de empleo. La previsión del impacto ocupacional de estos procesos de reestructuración (en el caso supuesto, directamente inducidos) es el prerrequisito para introducir mecanismos diversos de la política de empleo que permitan reducir o, al menos, contener los impactos negativos en términos sociales, sin pretender naturalmente que ellos puedan evitarse en su totalidad. De modo análogo, tampoco se postula que la consideración de un criterio de empleo debe proveer el eje decisivo para fijar la orientación y la modalidad de los procesos de reestructuración productiva.

Puede pensarse, además, en la adopción de mecanismos de consensuación tripartita. La experiencia europea en este campo es notablemente amplia. Un esquema de funcionamiento institucional, bastante difundido, consiste en supeditar la ayuda estatal a los sectores involucrados a que se establezca un progra-

ma de consenso entre los empresarios y los trabajadores del sector. En definitiva, se trata de una forma de desregulación o, más exactamente, de rerregulación en términos sustantivamente diferentes de los preexistentes. El sector privado, en sus distintos componentes, queda en libertad de establecer las modalidades de reestructuración que considere más apropiadas, incluyendo una programación explícita de los efectos ocupacionales previstas, y el Estado sólo exige que la negociación entre las partes alcance un consenso como requisito para materializar el apoyo estatal de tipo institucional, tecnológico o financiero que la reestructuración requiera.

Naturalmente, un esquema institucional de este tipo (y la posibilidad misma de abordar procesos de reestructuración productiva directamente inducidos) sólo es aplicable a cierto tipo de ramas productivas, en función del papel neurálgico que se les asigne en la estrategia de crecimiento adoptada, la intensidad de la reestructuración que se persiga y el grado de concentración del sector.

En la práctica, sólo un número reducido de ramas de actividad satisfacen los requerimientos mencionados, pero su significación cualitativa es central. Para los sectores productivos restantes es probable que no sea necesario, o factible, abordar reestructuraciones productivas mayores, así como tampoco aplicar mecanismos de regulación de esas transformaciones. En estos casos, los impactos ocupacionales serán seguramente menos espectaculares que en el otro caso planteado y se sustraen así de algún modo a la preocupación de la política de empleo.

## 8. Promoción de empleo en el sector privado

Otra línea de política de empleo que ha sido adoptada frecuentemente consiste en la provisión de estímulos para la creación de puestos de trabajo en las empresas productivas privadas. Estos estímulos consisten esencialmente en reducir los costos

laborales del puesto, ya sea cubriendo una parte de la remuneración directa del trabajador, o bien reduciendo circunstancialmente el costo laboral indirecto establecido por ley. Institutos particulares como el período de prueba y las pasantías se inscriben dentro de esta línea de política de empleo.

El punto decisivo para la evaluación de la eficacia de este tipo de política reside en la disyuntiva si efectivamente se crea un nuevo puesto de trabajo o si sólo opera la sustitución de un trabajador por otro en un punto preexistente. En el primer caso, la eficacia del instrumento resulta confirmada en los hechos; en el segundo, la eficacia es nula y toda la operación se reduce a generar un subsidio a la empresa privada con un efecto exclusivo sobre su rentabilidad. En este último caso, el costo fiscal asociado no estaría justificado desde la perspectiva alegada de contribuir a paliar el problema del desempleo.

Complementariamente a lo recién planteado, también debe ser considerado positivo el efecto consistente no en crear un nuevo puesto de trabajo, sino en evitar que se destruya un puesto preexistente. Situaciones de este tipo pueden adquirir relevancia práctica en zonas marginales del aparato productivo, en dos sentidos diferentes. Por un lado, en el caso de unidades productivas más pequeñas, las que puedan enfrentar una erosión importante de su rentabilidad, y ello justifica un tratamiento diferenciado con respecto a la carga del costo laboral. Por otro, un argumento similar puede plantearse para áreas regionales deprimidas y, nuevamente, este tipo de política se inscribe en el conocido principio de que es razonable otorgar tratamientos distintos a partir de situaciones de heterogeneidad estructural.

En cuanto a la situación en la que el estímulo a la promoción del empleo privado resulta inoperante, debe también contemplarse tanto la posibilidad de que no se cree un nuevo puesto de trabajo como de que éste de todos modos se hubiera creado aun en ausencia del estímulo. Nuevamente, el costo fiscal no puede imputarse a la creación de empleo sino al aumento de la rentabilidad de la empresa.

Por lo tanto, de mantenerse este tipo de programas o políticas de empleo, ellos deben estar condicionados a un control muy estricto para que efectivamente haya creación de nuevos puestos de trabajo que de otro modo no se crearían, y no una mera rotación de personas en determinados puestos. Esto último es intrínsecamente inconveniente en términos de un manejo apropiado de los recursos humanos y, además, totalmente injustificable desde el punto de vista del costo fiscal de la política de empleo. Las posibilidades prácticas de ejercer un control de este tipo no son evidentemente amplias. Ello implica que este tipo de política de empleo no debe alcanzar una escala muy grande y que es necesario que ella se plantee en términos estrictamente focalizados con respecto a los sectores de actividad, el tamaño de las empresas y las áreas de localización geográfica. Al mismo tiempo, a través de dicho control se puede asegurar que la intención de promover el empleo en el sector privado por medio de este tipo de operación no genere en los hechos una mayor precarización de la mano de obra ocupada, esto es, un deterioro de la calidad de los empleos preexistentes.

## 9. Seguro de desempleo

El seguro de desempleo fue introducido por primera vez en la Argentina en la segunda mitad de los ochentas por vía de un decreto y posteriormente sancionado con fuerza de ley nacional a comienzo de los noventas. Ambas disposiciones vinieron a llenar un evidente vacío en materia de políticas sociales que carecía de justificación dado el grado de desarrollo medio del país.

No forma parte del objetivo de este trabajo realizar consideraciones técnicas detalladas sobre las características de este seguro. En su lugar, se plantean a continuación los tres problemas estructurales que enfrenta, los que requieren introducir ajustes significativos en el diseño original.

La normativa legal es sumamente restrictiva con respecto a los requisitos que debe reunir un activo desocupado para optar por el beneficio. Como resultado, el número de beneficiarios ha ido aumentando históricamente, pero no ha llegado a superar la cota de 150 mil personas. Frente a un volumen de desocupación en el orden de 2.5 millones de personas en octubre de 2001, la cobertura del seguro (6%) resulta tan baja que cabe sostener que, a los fines prácticos, la Argentina carece de un seguro de desempleo. Esta situación, además, se ha verificado desde la instauración del seguro, ya que su cobertura estuvo siempre por debajo de un 10% aun en períodos en los cuales el número de desocupados era mucho menor que el actual.

Frente a esta situación, como es sabido, la experiencia contemporánea de las economías ricas muestra una cobertura de las prestaciones por desempleo financiadas con esquemas de seguro similar al argentino el, que se ubica en el orden de un 80% del número de activos desocupados. Es admisible sostener que el nivel de riqueza *per capita* de la Argentina limita la posibilidad de alcanzar niveles de cobertura de ese orden, pero es igualmente cierto que ese mismo nivel de riqueza *per capita* no justifica, aparentemente, un grado de cobertura tan bajo como el que se alcanza en el caso local.

Previsiblemente, no es posible corregir esta significativa debilidad del seguro de desempleo argentino en un lapso muy corto, pero la política a adoptar requeriría fijar una meta y un plazo razonables para alcanzar un nivel de cobertura drásticamente superior al actual, aunque todavía por debajo de los estándares que se observan en los países ricos. En ausencia de una decisión política de este tipo, es posible poner en duda la utilidad misma de mantener esta operación particular de la política de empleo, ya que es evidente que en los términos planteados ella no se justifica y, ante la astringencia de recursos disponibles para programas sociales, bien puede discutirse la conveniencia de considerar destinos alternativos para los fondos hoy afectados a ese seguro.

Por otra parte, el seguro de desempleo argentino es de base contributiva, como es habitual internacionalmente, y se financia con una contribución porcentual sobre la nómina salarial (una parte de la contribución originalmente destinada a financiar el salario familiar). Evidentemente, en el diseño original del seguro se presentaba ya una cierta tensión por la insuficiencia del nivel de financiamiento fijado, tensión que ha aumentado con el fuerte crecimiento de la desocupación durante los noventas. En rigor, las exigencias que limitan la calificación como beneficiario y el insuficiente nivel de financiamiento previsto pueden considerarse como las dos caras de una misma moneda, las cuales remiten a la pregunta sobre si hay o no, efectivamente, una decisión política sobre la incorporación de este instrumento al repertorio de las políticas sociales en el país.

Finalmente, la estructura de la ocupación en el caso argentino plantea de partida algunas dificultades para el funcionamiento de un seguro de desempleo, que deben ser resueltas con criterios ad hoc. Se trata esencialmente de la baja tasa de asalarización, del elevado porcentaje de ocupación clandestina y de la elevada frecuencia de despidos bajo la forma de renuncias simuladas. Estos rasgos estructurales de la situación del empleo en el país no son totalmente compatibles con un seguro de desempleo de base contributiva, tanto porque afectan los alcances de su cobertura como porque restringen adicionalmente el financiamiento disponible.

Se encuentra así, una vez más, que la introducción de mejoras técnicas en los distintos instrumentos de la política de empleo, de por sí necesarias, carecen de mayor utilidad práctica si no se consideran los aspectos básicos del contexto en el cual operan dichos instrumentos.

## 10. En resumen

La exploración realizada en este capítulo, alrededor de aproximaciones alternativas a algunas de las diferentes operaciones de la política de empleo, debe inscribirse en un conjunto de condiciones básicas que, de no satisfacerse, restringirían en forma extrema la capacidad de éxito de cualquier innovación que se plantee. Estas condiciones básicas son, en orden creciente de importancia, la consolidación y refuerzo de los equipos técnicos, el incremento de los recursos presupuestarios y una mayor capacidad política de operación del Estado. En segundo término, también es necesaria la recuperación de un proceso de crecimiento económico a través de una estrategia capaz de sostenerse y que evite el deterioro de la capacidad de generación de empleo del aparato productivo. Asimismo, en última instancia, se requiere que el Gobierno de turno (y la sociedad entera) asuman un compromiso efectivo -y no meramente declarativo- en relación con el objetivo de alcanzar una solución a los problemas de empleo en el país.

---

## Bibliografía

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, *Serie de Reformas Económicas* 28, CEPAL.
- Beccaria, L. y Lopez, N. (1995), “Reconversión productiva y empleo en Argentina», en Bustos, P. (comp) *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert.
- Cortazar, R. (1999), “Globalización y creación de puestos de trabajo. Una perspectiva latinoamericana”, en Tokman, Victor E. y O'Donnell, Guillermo (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Di Filippo, A. y Franco, R. (1999), “Mercados de trabajo, competitividad y convergencia”, en Franco, Rolando y Di Filippo, A. (comps.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Frenkel, R. y Gonzalez Rozada, M. (1997), *Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años 90*, (Borrador Preliminar), Buenos Aires, CEDES.
- Galbaith, J. K., Conceicao, P. y Ferreira, P., “Desigualdad y desempleo en Europa: el remedio estadounidense”, *New Left Review*, New York.
- Heylen, F., Goubert, L. y Omey, E. (1996), “El desempleo en Europa: un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Vol. 115, Nº1.
- Hidalgo, J. C. (1999), *Mercado de Trabajo y Convertibilidad. Los impactos de los cambios en el mercado laboral argentino*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral.

- Horton, S., Ravik, K. y Dipak, M. (1994), "Labor Markets in an Era of Adjustment: An Overview", en Horton, K. y Dipak, M. (comps.). *Labor Markets in an Era of Adjustment, Case Studies, Vol. 2*, Washington, Economic Development Institute, The World Bank.
- INDEC (1996), "Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana - rural y económicamente activa (1990-2025) y por provincia (1990-2010)", *Serie Análisis Demográfico*, N°7.
- Infante, R. y Tokman, V. (1997), "Crecimiento con empleo: La experiencia de los países Latinoamericanos y del Sud-este Asiático", *Documento de Trabajo 43*, Lima, OIT.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000), "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización" en *Revista de la CEPAL* 72, Santiago.
- Lindenboim, J. (1997), "La población urbana argentina 1960-1991", *Cuadernos del CEPED*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, N°1.
- Marco del Point, M. y Valle, H. (2001), "La crisis social de los años noventa y el modelo de la convertibilidad", en Lascano, Marcelo R. (comp.), *La economía argentina hoy*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Marshall, A. (1998), "Empleo en la Argentina, 1991-1997. ¿Nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica?", *Equipo técnico multidisciplinario*, Santiago de Chile, OIT, N° 79.
- Monza, A. (1981), "Una discusión comparada de distintos enfoques alternativos sobre la determinación del empleo y los salarios", Mimeo, OIT/PREALC.
- Monza, A. (1994), "Flexibilización laboral", en *Colección de temas jurídicos*, Fundación Omega Seguros.
- Monza, A. (2001), "Crecimiento y empleo. Una primera exploración empírica del caso argentino", Mimeo, Cap I, II y IV.
- Monza, A., "Un enfoque alternativo sobre la política de empleo", (Inédito) Cap. I y II.
- Muet, P. A. (1998), "Déficit de croissance en Europe et défault

- de coordination: une analyse rétrospective”, publicado en *Coordination européenne des politiques économiques*, Informe del Conseil d’Analyse Economique. Reproducido en Gautié, J. y Neffa, J.C. (comps.) (1998), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Editorial Lumen/Humanitas.
- OECD (1995), “Recent labour market development and prospects”, en *Employment Outlook*, Capítulo 1, Sección C.
- Orsatti, A. (1986), “El terciario argentino y el ajuste del mercado de trabajo urbano (1947-1980)”, Anexo Estadístico, Proyecto Gobierno Argentino - PNUD - OIT ARG/84/029, Buenos Aires.
- Pieper, U. (1999) “Desindustrialization and the Social and Economic Sustainability Nexus in Developing Countries: Cross Country Evidence on Productivity and Employment”, CEPA, Working Papers, Series I, Working Paper N°10, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, New York.
- Pieper, U. (2000), “Sectorial regularities of productivity growth in developing countries. A Kaldorian interpretation” en *Developing Countries: Cross Country Evidence on Productivity and Employment*, CEPA, Working Papers, Series I, Working Paper N°10, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, New York.
- Riveros, L. y Sanchez, C. (1994), “Argentina. Case Study”, en Horton, S., Ravi, K. y Dipak, M. (comp.), *Labor Markets in an Era of Adjustment, Case Studies*, Vol. 2, Washington, Economic Development Institute, The World Bank, 1994.
- Ros, J. (1997), “Employment and Structural and Sustainable Growth in Mexico”, Employment and Training Papers N°6, Anexo estadístico, OIT.
- Schroder, J. y Van Suntun (1996), *International Employment Ranking 1996*, Bertelsmann Foudation (comps.).
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Sistema de Cuentas Nacionales. Argentina. Año base 1993*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.

- Secretaría de Programación Económica (1996), *Cuentas Nacionales. Oferta y demanda globales. 1980-1995*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Standing, G. (2000), “En busca de la flexibilidad”, *Época, Revista Argentina de Economía Política*, Año 2, Nº2.
- Tokman, V. (1994), “Generación de empleo en un nuevo contexto estructural”, Documento de Trabajo Nº1, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Torre, J. C. y Gerchunoff, P. (1999), “La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral”, Mimeo, BID, Latin American Research Network, Documento de trabajo R-349.
- Verdoorn, P. J. (1949), “Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro”, *L'industria*, Vol. 1, pp.3-10. Traducción inglesa por Thirlwall, A.P. (1988), en Ironmonger, D. et al. (eds.), *National Income and Economic Progress: Essays in Honour of Colin Clark*, London, Macmillan.
- Weller, J. (1997), “Destrucción y generación de empleo en un período de cambios estructurales, Ponencia presentada al seminario internacional”, *Employment and Technological Development*, Sao Paulo. Porto Alegre, Recife y Brasilia, 12-18 de noviembre de 1997, DIESSE/PCDT-CNP (Versión corregida).
- Weller, J. (1998), “Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes”, *Serie Reformas Económicas 11*, Santiago, CEPAL.
- Weller, J. (2000), “Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL 72*, Santiago.

---

# Índice

<b>I. ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO</b>	
1. Introducción .....	7
2. El estado actual de la situación del empleo .....	9
3. La brecha de empleo .....	18
4. Características de los desocupados .....	21
<b>II. LA PREVISIÓN DEL FUTURO</b>	
1. Planteo .....	33
2. Metodología de proyección .....	34
3. Los supuestos .....	36
4. Los resultados .....	41
<b>III. UN REPLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO</b>	
1. Las conclusiones más relevantes del diagnóstico .....	49
2. Sobre el significado de la política de empleo.....	51
3. La condición mayor de la política de empleo.....	54
4. Las falsas promesas de la política de empleo.....	59
Apéndice .....	64
<b>IV. POLÍTICAS DE EMPLEO DE MEDIANO PLAZO</b>	
1. Mediano plazo, emergencia social y factibilidad .....	67
2. La regulación demográfica de la expansión de la población económicamente activa .....	73
3. La participación económica de la población .....	75
4. Educación y trabajo .....	76
5. Empleo y previsión social.....	78
6. Programas de empleo público de emergencia .....	80

7. Reestructuración productiva y empleo .....	83
8. Promoción de empleo en el sector privado .....	85
9. Seguro de desempleo .....	87
10. En resumen .....	90
 Bibliografía .....	91