

serie

Desempleo en Argentina: Magnitud del Problema y Políticas

Abril 1995

Informe elaborado por:

LUIS A. BECCARIA

INDICE TEMATICO

I. INTRODUCCION.

II. ALCANCES DEL PROBLEMA.

III. LAS RAICES DEL PROBLEMA.

IV. RESPUESTAS DEL GOBIERNO.

IV.1. Políticas de asistencia a los desempleados y activas de empleo: La Ley Nacional de Empleo.

IV.1.1 El Seguro de Desempleo.

IV.1.2 Políticas activas de empleo.

IV.1.3. Financiamiento de las políticas: el Fondo Nacional de Empleo.

IV.2. Flexibilidad laboral.

IV.3. Políticas macroeconómicas con impacto sobre el mercado de trabajo.

V. REFLEXIONES FINALES: EL DEBATE SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS POLITICAS DE EMPLEO

I. INTRODUCCION

A mediados de enero se conocieron las últimas estimaciones oficiales de tasas de empleo, actividad, desocupación correspondientes al relevamiento que el INDEC realizó en el mes de octubre de 1994. En los 25 aglomerados urbanos el 12.2% de las personas que trabajan o están buscando trabajo (Población Económicamente Activa -PEA-) no

Los índices alcanzados muestran los niveles más elevados desde que se realiza este tipo de relevamiento y la presencia de más de un millón y medio de trabajadores sin empleo. Adicionalmente, hay que considerar la crisis del mercado de trabajo (es decir de aquellos trabajos de baja productividad y de bajos ingresos): hoy el 30% de la población económicamente activa se encuentra en esta situación. Pese a que aún no se conocen estimaciones de la situación laboral en la primera mitad del presente año, se presume que reviste mayor gravedad que la evidenciada por los datos de octubre pasado. Para calificar adecuadamente el problema debe tenerse en cuenta que el mes de octubre presenta una estacionalidad favorable en lo que respecta al empleo, como se observa en la serie de tasas de desempleo que acompaña a este documento.

La difusión de estos indicadores ha producido un fuerte impacto sobre la sociedad argentina, al punto tal que el gobierno de la Nación ha cuestionado la calidad técnica de las propias estimaciones oficiales. Las encuestas de opinión señalan que una parte importante de los argentinos, los problemas del mercado de trabajo figuran entre sus principales preocupaciones.

La literatura especializada también ha marcado reiteradamente la complejidad de los problemas que hoy enfrenta el mercado de trabajo, que, por otra parte, son de larga data. Para hacer frente a esta situación, el gobierno ha tomado algunas medidas. La promulgación de la ley de empleo en 1991 y la propuesta actual de flexibilidad laboral para las PYMES son algunas de las más importantes en este sentido. Pero, ¿son estas medidas las adecuadas para solucionar las tensiones y desequilibrios que enfrenta el mercado de trabajo?

El CECE ve con preocupación la situación laboral y es su intención contribuir a la discusión aportando diversos puntos de vista de los distintos análisis que se han realizado en los últimos años con relación a este tema. Ellos deben ser tenidos en cuenta.

apreciar la magnitud de las dificultades que hoy enfrenta ese mercado y para evaluar las medidas impulsadas Ejecutivo. En consecuencia, la información que se presentará en esta nota intenta resumir el "estado del arte" mostrando los alcances y complejidad del problema actual, sus orígenes y la políticas instrumentadas por el

II. ALCANCES DEL PROBLEMA

Como se señaló en la introducción, la tasa de desempleo correspondiente a la totalidad de los aglomerados urbanos alcanza al 12.2%. La misma se eleva al 13,1 en el Gran Buenos Aires (14,9 si se excluye la Capital Federal), Bahía Blanca (21,4) y su mínimo en Santiago del Estero y La Banda (4,6).

El desempleo abierto es sólo una de las facetas de los cambios que se observan en el mercado de trabajo a lo largo de los años. En efecto, junto con el aumento del desempleo se han incrementado distintas formas de subutilización del trabajo; en 1990 la cantidad de personas subocupadas¹ superaron en un 40% las existentes al comenzar la década del noventa, de los 12,2 millones de personas que componían la PEA, sólo 7,4 millones estaban plenamente ocupadas; algo menos que 900 mil eran desocupados urbanos y 3,9 millones estaban subocupados². Las ocupadas plenamente representaban apenas el 23% de la población, como puede observarse en el gráfico 13.

Desde 1991 la situación se agravó notablemente: crecieron tanto las tasas de desempleo como las de subocupación, mostrando mayor dinamismo. A partir de 1992 la suma de ambas tasas superó el 20% de la PEA por lo que se realizan estas estimaciones tal como se observa en el gráfico 2 que ofrece la evolución de las tasas de subocupación desde 1982, como promedio de las ondas de abril/mayo y octubre/noviembre. Además, ese gráfico conjuntamente la evolución de esas tasas y la del producto de la industria y la construcción, comprobándose que los aumentos en la desocupación o subocupación coincidían con caídas en el producto de esos sectores. Se constata la simultaneidad del movimiento contrario: el crecimiento en el producto de estos sectores va acompañado de un aumento en el empleo.

A partir de la convertibilidad, en cambio, se observa que las dos series evolucionan en la misma dirección: los aumentos de aquellos sectores son acompañados por crecimientos, aún mayores, en las tasas de desocupación y desocupación. Este fenómeno estaría indicando la presencia de importantes incrementos en la productividad, como será comentado en el capítulo siguiente.

GRAFICO 1

Situación Ocupacional Argentina

Mayo de 1990



III. LAS RAICES DEL PROBLEMA

Las dificultades que ya hace varios años enfrenta el mercado de trabajo podían haber hecho prever los problemas que padece la sociedad argentina. En esta sección intentaremos indagar en las causas que explican el aumento del desempleo y subempleo en los últimos años y en qué medida ello obedece a problemas históricos o, por el contrario, a fenómenos nuevos.

Los diversos estudios sobre la evolución del empleo en la Argentina dan cuenta de la complejidad del problema de intentar encontrar la explicación de este fenómeno en un conjunto de causas aisladas⁴. Nuestro supuesto es analizar los problemas de empleo con independencia de la trayectoria seguida por la economía en su conjunto, subrayando que ya a mediados de los setenta comenzaron a percibirse señales claras del agotamiento de una acumulación que, hasta ese momento, había permitido evitar serios problemas de empleo.

No obstante, debe reconocerse que el modo de acumulación seguido por la Argentina desde la posguerra hasta los setenta no estuvo exento de perturbaciones latentes (y no tan latentes) en el mercado de trabajo. Muchas de las que presenta ese mercado en los ochenta y noventa tienen su origen en la particular modalidad seguida por la industria sustitutiva de importaciones en nuestro país⁵. En efecto, aquella estuvo acompañada por un lento crecimiento del trabajo en la industria durante los cincuenta, escasa generación de empleo productivo en los sesenta y el inicio de la crisis, con estancamiento de la producción y modestos crecimientos de productividad en los setenta⁶.

Desde fines de los cuarenta hasta principios de los sesenta el empleo creció en las ramas de baja productividad

que se produjo una fuerte expansión del sector terciario. En todo este período adquirió un papel gravitante el que cayó la tasa de asalarización y se expandió el cuentapropismo. Todo ello estaría indicando la existencia de un mercado laboral durante la expansión de la posguerra⁷.

No obstante, hasta comienzos de los setenta el sector informal argentino no tenía, como en otros países de América Latina características típicas de «refugio». Por el contrario, eran empleos bastante estables, cuya productividad no era reducida y con un nivel razonable de ingresos⁸. El lento crecimiento de la población activa, consecuencia a su vez del crecimiento demográfico, explica este fenómeno.

A partir de los años setenta el empleo empezó a crecer muy lentamente⁹. Junto a la contracción del empleo se dio una serie de modificaciones en el sector informal, como consecuencia del proceso de terciarización de la economía y del crecimiento del cuentapropismo. Es así que en 1980, el 54% de los ocupados se encontraba en el sector terciario; el 13% en el sector primario y el 11% restante en la construcción. Lamentablemente, las demoras en la información censal determinan que la última estructura ocupacional por sectores de actividad disponible, corresponde a la de 1970.

Entre 1980 y 1990 el crecimiento del empleo productivo fue nulo: el 62.5% del incremento de la PEA fue absorbido por la subocupación y el resto corresponde a desocupación¹¹. Como resultado de este proceso, hacia 1990 alrededor de 3,1 millones de personas se encontraba subocupada de manera no visible (sector informal urbano, sobreempleo en el sector público y trabajadores rurales pobres). Bajo diversas formas particulares, este tipo de subocupación corresponde a actividades con escasos niveles de eficiencia e ingresos. Por lo tanto, el crecimiento de la producción y las ocupaciones marginales se correspondió con la disminución en el nivel de ingresos medios¹².

Si en la década de los ochenta la baja capacidad del sistema productivo para generar empleo genuino se resquebrajó, durante los últimos dos años se observa que el desempleo abierto crece más que la informalidad, como se constata en el gráfico 2. Una de las razones que explican este fenómeno, a partir de 1990, es el fuerte incremento de la productividad de los sectores de actividad que comercian con el exterior. Este incremento, al superar el crecimiento del empleo, implica la caída en el nivel de empleo.

Este aumento de la productividad obedece, en parte, a una estrategia defensiva desarrollada por las empresas ante la especial configuración de precios relativos que ha prevalecido durante los últimos años. La reducción en los costos por unidad de producción (vía aumentos en la productividad del trabajo o reducciones en el costo por trabajador) entendida como una respuesta inducida por la necesidad de enfrentar la competencia externa y mantener las ventas. Si bien este tema excede los alcances de la presente nota creemos conveniente citar una conclusión de un trabajo del Instituto para el Desarrollo Industrial. A partir de una clasificación de ramas industriales entre productoras de bienes de capital con el exterior y otras no (o poco) comerciables, se estima que entre 1990 y diciembre de 1993 la participación salarial en el precio final creció un 19% en los sectores productores de bienes no comerciables y 60% en los comerciables. Desde 1994, esa tendencia habría sido parcialmente revertida por efecto de las reducciones en las contribuciones destinadas a prestaciones de la seguridad social¹⁴.

Sin desconocer los problemas que con anterioridad marcaban la necesidad de reestructuración productiva en Argentina, se señaló que los recientes movimientos en dirección a su reconversión industrial (y, asimismo, la crisis de sus economías regionales) fueron impulsados por señales de precios relativos cuya perdurabilidad en el tiempo es difícil imaginar. En este análisis, el entorno macroeconómico ejerció una fuerte presión para la reducción de costos de las empresas productoras de bienes comercializables, entre los que se encuentran los costos laborales. En el caso de las economías regionales, la situación se agravó por las restricciones crediticias derivadas de la crisis de los bancos provinciales.

Adicionalmente, la situación de empleo recibió el impacto negativo de la reducción de plantas en la Administración Nacional y en las empresas privatizadas. Por un lado, la reducción de cargos en la Administración Nacional, que había comenzado con anterioridad a 1991¹⁵, continuó con la racionalización de áreas, disolución de organismos, privatización de algunas y transferencia de otros (educativos y sanitarios) a provincias y municipalidades. Por otra parte, desaparecieron del sector público las plantas de personal de las empresas privatizadas.

Una serie de motivos nos impiden cuantificar la magnitud de esas reducciones. Por un lado, no se conoce con precisión el número de personas en que fue reducida la dotación de personal de aquellas empresas¹⁶. Por otra parte, al no estar disponibles series de personal ocupado en la Administración Nacional con las correspondientes a los gobiernos provinciales, no se puede conocer cuánto de la caída del empleo nacional corresponde a aumentos en el provincial, motivados por la transferencia de servicios¹⁷. Precisamente, como consecuencia de esta transferencia, la ocupación en las administraciones provinciales y municipales se incrementó de manera significativa durante los últimos años¹⁸.

IV. RESPUESTAS DEL GOBIERNO

La primera conclusión que se desprende del análisis desarrollado en las secciones anteriores es que la sociedad argentina ha experimentado un proceso de ajuste que se ha manifestado en la reducción del empleo y en la expansión del sector informal.

enfrentará serias dificultades en este campo. En el futuro, el diseño de políticas destinadas a atacar el problema en un lugar central de la agenda pública e incluir una variada gama de alternativas.

Para hacer frente al aumento del desempleo, el gobierno nacional ofrece un menú de políticas específicas en líneas de acción: las denominadas políticas de empleo (activas de empleo propiamente dichas y de asistencia) y la modificación del marco normativo laboral. Por otro lado, ha instrumentado una serie de medidas destinadas a enfrentar las dificultades del entorno macroeconómico que han tenido cierto impacto sobre el mercado de trabajo. A continuación se detallan los contenidos y alcances de cada una de esas iniciativas.

IV.1. Políticas de asistencia a los desempleados y activas de empleo: La Ley Nacional de Empleo

En noviembre de 1991, se promulgó la ley Nacional de Empleo (2401319) que instituye por primera vez en la Argentina el Seguro de Desempleo, propone medidas de fomento del empleo e impone una serie de normas para la prevención y el registro.

IV.1.1. El Seguro de Desempleo

En nuestro país existen dos antecedentes al Seguro de Desempleo:

- i. el Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, instituido en 1980 por la Ley 17.250.
- ii. el Subsidio por Desocupación instrumentado durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485/85. En este caso, los beneficiarios eran los trabajadores comprendidos en las Cajas de Asignaciones y Subsidios (que se hubieran desempeñado en la actividad en relación de dependencia durante un lapso superior a 9 meses. En el cobro de un subsidio especial, asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales durante cuatro meses para los trabajadores sin carga de familia que hubieran acreditado su desempeño como tal durante un año continuo). El monto era equivalente al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago y para acceder no era necesario haber aportado aportes previos.

En teoría, el objetivo de un seguro de desempleo es asegurar al trabajador un nivel de ingresos similar al que tenía antes de la pérdida de su empleo, durante un período de tiempo suficiente como para permitir su reincorporación al mercado de trabajo. En el caso de la ley 24013, el tiempo de la prestación está relacionado con el período de cotización, pero su duración no puede exceder el de 12 meses. La ley también establece que el monto de la prestación se debe calcular como un porcentaje de la remuneración mensual en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. Sin embargo, el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil fijó, en la misma ley, un monto mínimo de 120 pesos y uno máximo de 400 pesos. A partir de setiembre de 1994, mediante Resolución 2/9421 de ese organismo, las prestaciones fueron reducidas al 50% de la mejor remuneración de los seis meses anteriores al cese, durante los primeros seis meses, excepto cuando fuera consecuencia de un acuerdo alcanzado en el marco de un Procedimiento Prevencional. La ley estipula, además, la posibilidad de que los trabajadores soliciten el pago único de las prestaciones por desempleo si constituyen como trabajadores asociados o miembros de una cooperativa.

No todos los desocupados tienen acceso a los beneficios del Seguro de Desempleo. En primer lugar, hay un grupo de trabajadores que por la misma ley de los beneficios del Seguro de Desempleo: el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores que dejaron de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectados por medida administrativa. En segundo lugar, para acceder al seguro es necesario haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los últimos tres años anteriores al cese del contrato legal del desempleo.

Desde su creación, la cantidad de beneficiarios fue creciente y, en 1994, alcanzaban alrededor de 100.000 por mes y el monto de las prestaciones era de alrededor de 300 millones de pesos, equivalente al 0,1% del PBI.

IV.1.2. Políticas activas de empleo

Para fomentar el empleo, el gobierno ha instrumentado una serie de medidas. Las primeras aparecieron en 1991 con la ley 24013, y a partir de entonces se fueron agregando nuevas propuestas. Es así que actualmente desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se maneja un grupo de programas con esa orientación: fomento de empleo de jóvenes para jóvenes con y sin formación previa, fomento de trabajo intensivo en mano de obra en manos de cooperativas, ONGs y microemprendimientos privados, formación profesional y otras. Estas medidas en algunos casos implican subsidios salariales, en otros el subsidio directo para el pago de salarios a los beneficiarios. En el siguiente cuadro se detallan la evolución de estas modalidades a partir del momento de su puesta en marcha. Lamentablemente, la información disponible es del primer semestre de 1994.

CUADRO 1

Modalidades contractuales promovidas

Cantidad de contratos registrados, según tipo de contrato, hasta junio de 199

En el año 1994 se sumaron nuevos programas, entre los que se pueden citar:

- PEP (Programa de empleo privado), que intenta promover la creación de nuevos puestos de trabajo subsidiados;
- PROEDIS (Programa de empleo de Interés Social), que tiene un diseño similar a los PIT pero cuya ejecución depende de las ONGS;
- PROCOPA (Programa de Empleo Anticipado) similar al PIT pero con financiamiento compartido por las provincias;
- PRIDIS (Programa Interinstitucional de Interés Social) que es un programa de empleo transitorio que se ejecuta con otros organismos nacionales intervinientes en el Plan Social.

IV.1.3. Financiamiento de las políticas: el Fondo Nacional de Empleo.

Con el objeto de financiar estas medidas la ley creó un Fondo Nacional de Empleo. Los recursos del Fondo provienen fundamentalmente de una fracción de las contribuciones antes destinadas a las asignaciones familiares (equivalente a un 0.2% del salario) y otros aportes y contribuciones sobre el salario. La ley también prevé otros ingresos: provenientes del Estado (partidas asignadas anualmente por el Presupuesto Nacional, aportes provinciales y municipales); por otra parte, el Fondo podrá recibir otros ingresos en carácter de donaciones, legados, subsidios.

De acuerdo con información del MTSS, el Fondo Nacional de Empleo, tenía un presupuesto previsto para el año 1994 de 434.6 millones de pesos (equivalentes a un 0.2% del PBI), de los cuales se ejecutaron 434.6 millones. De este monto se destinó a prestaciones por desempleo y el resto a programas de empleo y formación profesional. En 1994 el presupuesto del Fondo se redujo a 465 millones de pesos.

IV.2. Flexibilidad laboral

Hacia principios de la década de los ochenta, en los debates sobre la resolución de la crisis de acumulación de capitalistas desarrolladas, surgió la cuestión de la flexibilización de las relaciones del trabajo. Desde entonces se han desarrollado reflexiones relacionadas con los cambios regulatorios que deben acompañar al nuevo paradigma tecnológico, la reformulación de la organización laboral forma parte de las nuevas estrategias productivas y no necesariamente, con la generación de nuevos empleos. Esta flexibilización llamada interna o tecnológica se caracteriza por dos modalidades: aquella que se relaciona con el ingreso y salida de una ocupación (flexibilización externa o contextual) vincula la remuneración de cada trabajador con su propio rendimiento productivo (flexibilización salarial)²⁹.

El camino seguido por el gobierno nacional hasta el momento poco ha tenido que ver con el primer tipo de flexibilización relacionada fundamentalmente con la adopción de nuevas tecnologías y un nuevo sendero de desarrollo económico. Por el contrario, la dirección elegida se vincula más con los otros tipos de flexibilización.

El primer paso hacia la flexibilidad laboral se dio con la Ley de Empleo a través de las modalidades promovidas. En 1994, ante el crecimiento de las tasas de desempleo, el gobierno propuso nuevas medidas orientadas a la flexibilización laboral facilitando la salida del puesto de trabajo. Este es el sentido del proyecto presentado por el gobierno en noviembre de 1994, que reflejan en buena medida los contenidos del Acuerdo Marco para el Empleo, la Ley de Contrato de Trabajo firmada, en julio de ese año, por representantes de los sindicatos, de sectores del empresariado y el Poder Ejecutivo. En marzo de 1995 este proyecto se convierte en ley bajo el número 24465 y significó una reforma a algunos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo como los relacionados con el período de prueba y el contrato de trabajo a tiempo parcial; además, modalidades especiales de contratación para el fomento del empleo así como el contrato de aprendizaje.

Junto con esta reforma a la ley de Contrato de Trabajo, en marzo de 1995 se promulgó un régimen especial para las medianas empresas que contiene un capítulo destinado a las "Relaciones de Trabajo". En esta ley se innova

a) indemnización: no regirá la indemnización prevista en el art. 38 de la Ley Nacional de Empleo.

b) período de vacaciones: no podrá ser materia de disponibilidad convencional lo dispuesto en el último párrafo del Régimen de Contrato de trabajo que estipulaba el goce de vacaciones de cada año dentro del período comprendido entre el 1 de octubre y 30 de abril del año siguiente.

c) sueldo anual complementario: se permite el fraccionamiento del pago del sueldo anual complementario.

d) preveas: se computará a partir del día siguiente al de su comunicación por escrito y tendrá una duración de fuera la antigüedad del trabajador.

Teniendo en cuenta el diagnóstico sobre el mercado de trabajo realizado en páginas anteriores, reiteramos que la solución externa o contractual no alcanza. La complejidad de la situación laboral, obliga a buscar soluciones de distinto tipo.

Esta postura, lógicamente, no invalida la necesidad de reformar las relaciones laborales. Entre los especialistas existe un amplio consenso en favor de la modificación de las normas que regulan las relaciones de trabajo. La consecuencia de los cambios producido en los mercados durante los últimos años como por su excesiva rigidez terminan por constituirse en lo que se ha denominado «protección excluyente»³³. De hecho es probable que el trabajo en negro puede atribuirse a problemas con la legislación laboral³⁴.

En síntesis, si bien todavía es tema de debate hay suficiente evidencia acerca de que para generar empleo a una condición necesaria pero no suficiente. El propio Ministro de Trabajo ha admitido públicamente: "No se cree que ello sólo será consecuencia en primer lugar de las inversiones"³⁵.

IV.3. Políticas macroeconómicas con impacto sobre el mercado de trabajo

En agosto de 1993, el gobierno nacional optó por una nueva estrategia que presentó como tendiente a «promover inversiones y generar empleo». Nos referimos a la reducción de contribuciones patronales para las empresas de bienes comerciables. El compromiso de instrumentar esa medida fue asumido en la firma con las provincias de Empleo, la Producción y el Crecimiento. Allí la Nación se comprometió a "disminuir la incidencia impositiva sobre el costo laboral".

Posteriormente, mediante el decreto 2069/93 se dio cumplimiento a este compromiso y se dispuso la disminución de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas. El porcentaje de reducción es diferente por jurisdicción (originalmente entre el 30 y 80%): mayor para las regiones desarrolladas y menor para las zonas con mayor desarrollo relativo, y está condicionada a que cada jurisdicción elimine la imposición sobre los ingresos brutos de estos sectores.

Con independencia del objetivo declamado por el gobierno nacional, la medida se inscribía dentro de una línea mayormente tributaria, destinadas a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables ante los problemas generados a partir de una peculiar conformación de los precios relativos de la economía³⁶.

A fines de 1994, el gobierno nacional se había comprometido a avanzar sobre las cargas que afectan el resto de la actividad durante el año 1995. Sin embargo, los problemas de financiamiento que está enfrentando el sector público obligó al gobierno nacional a revisar la orientación de la reforma. A partir de marzo de 1995 la reducción original de contribuciones patronales fue disminuida en 30 puntos porcentuales para los sectores productores de bienes comerciables y la reducción similar para los servicios³⁷.

Adicionalmente, se debe mencionar aquí que la reducción de cargas sobre el salario afecta el financiamiento de programas sociales entre ellos los asistidos por el Fondo Nacional de Empleo. Se genera así una preocupante política de empleo, que será comentada más adelante en este mismo documento.

V. REFLEXIONES FINALES: EL DEBATE SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS EMPLEO.

El análisis presentado en la primera parte de este documento muestra que para resolver el problema del desempleo en Argentina hará falta una especial combinación de dos factores: a) una activa participación del estado en el diseño de políticas y b) condiciones macroeconómicas favorables. De todos modos, no es razonable esperar resultados inmediatos.

Lo sucedido en los países europeos a lo largo de los últimos veinte años es un claro ejemplo. Allí el desempleo es un problema acuciante a pesar de los múltiples esfuerzos realizados. El debate iniciado en dichos países hace y hace sobre este problema muestra claramente su vinculación con la crisis de acumulación³⁸. En efecto, los temas

cubren un amplio espectro: los cambios tecnológicos y organizacionales, las políticas de protección social, las legislaciones laborales.

En nuestro país, el debate estuvo principalmente focalizado en este último punto. Una de las razones para que quede así limitada se debe a la orientación de las medidas tomadas por el gobierno. La política de empleo no es una estrategia ofensiva tendiente a promover un perfil productivo más competitivo. Por el contrario, ha asumido una postura defensiva que se ha caracterizado, tal como se desprende de las medidas descritas en la sección anterior, principalmente a promover medidas de flexibilización en la contratación de la mano de obra, bajar el costo de los empleos de baja productividad y de corto período de duración. En este contexto creemos conveniente abrir un espacio en el que se incluyan otros temas relacionados con la problemática del mercado de trabajo.

En primer lugar se debe evaluar la magnitud de los fondos destinados a políticas de empleo. Si comparamos a Argentina con los de los países europeos (algunos con tasa de desocupación similar a la nuestra), observamos que el monto de recursos destinados a programas relacionados con el mercado de trabajo es muy superior.

CUADRO 2

Tasa de desempleo y gasto público en programas de empleo

Países Tasas de Gto. públ.

Selección de desempleo p/empleo

(%) (% PBI)

Alemania 4.9 3.47

Francia 10.6 2.82

España 19.3 3.64

Suecia 5.2 5.99

Reino Unido 10.6 2.28

Argentina 11.4 0.20

NOTAS: Los datos de Argentina corresponden a 1994, el resto al último cuatrimestre de 1992.

Los programas de empleo considerados incluyen a los correspondientes a políticas pasivas (seguro de desempleo anticipado por motivos relacionados con el mercado de trabajo) y activas.

FUENTE: MTSS, 1994 y Secretaría de Hacienda, 1994.

Como consecuencia de la comparación ofrecida en el cuadro anterior, los beneficios otorgados en la Argentina a través del Seguro de Empleo resultan insuficientes para atender las necesidades de la población afectada. En el caso del Seguro de Empleo la cobertura alcanzada incluso en el último año no ha superado el 10% de sus posibles beneficiarios.

A la falta de recursos se suma las dificultades para acceder a este beneficio. En efecto, el tipo de criterios de selección establecidos en la ley para obtener el beneficio permite explicar también la escasa cobertura. Como ya se dijo, los requisitos para acceder al Seguro de Desempleo no pueden ser alcanzados por una parte considerable de la población afectada ya que muchos pertenecen al mercado informal o no ha hecho los aportes correspondientes.

Con relación a los programas de fomento del empleo las estadísticas elaboradas por el mismo MTSS muestran que los recursos acumulados a lo largo de dos años, como se observa en el cuadro 1, fueron 176.171. No es posible comparar esta cantidad de personas con problemas de empleo, dado que la primera es una cifra acumulada a lo largo de dos años y la segunda es una medición de la cantidad de personas desempleadas y subocupadas en un momento del tiempo. Sin embargo, la gran diferencia de magnitud entre esta cifra y la cantidad de personas desempleadas o subempleadas revela que estos programas son insuficientes para resolver los actuales problemas del mercado de trabajo.

El segundo punto a considerar es la consistencia de la política de empleo con la política macroeconómica del principio, los destinos de las cargas sobre el salario que nutrían al Fondo Nacional de Empleo estaban destinados de Desempleo, si bien en el texto de la ley 24031 se contemplaba la posibilidad de que los eventuales excedentes fueran desviados hacia el financiamiento de políticas activas de empleo. Sin embargo, poco a poco se fueron agregando acciones que debían ser financiadas con recursos provenientes de este Fondo. A los programas de fomento (originalmente establecidos por la ley, se le sumaron otros con diferentes características (o denominaciones) como los mencionados anteriormente.

Las dos últimas propuestas por el Poder Ejecutivo suman más requerimientos sobre el Fondo. En el "Acuerdo de Empleo, la Productividad y la Equidad Social" se pretende establecer que el "Fondo Nacional de Empleo defina un programa especial destinado a apoyar financieramente a las Obras Sociales que atiendan a trabajadores desocupados" sobre la Pequeña y Mediana Empresa se establece (art. 98) que "cuando las extinciones de los contratos de trabajo en su lugar como consecuencia de un procedimiento preventivo de crisis, el Fondo Nacional de Empleo podrá asumir las indemnizaciones respectivas, o financiar acciones de capacitación y reconversión para los trabajadores de -el pago de indemnizaciones- no estaba previsto en la Ley Nacional de Empleo.

Pero al mismo tiempo que se multiplican los posibles destinos de estos fondos, como fuera explicado anteriormente decidió reducir las contribuciones patronales de las empresas productoras de bienes comerciables con el objetivo de rentabilidad de esas firmas³⁹. De acuerdo con nuestros cálculos la pérdida de ingresos por esta reducción equivale a 100 millones de pesos, esto es la cuarta parte de los recursos con que cuenta el Fondo⁴⁰. La reforma del 1995, antes comentada, reduciría esa pérdida a la mitad. Por otra parte, las modalidades promovidas significan un aumento de recursos no sólo para el Fondo de Empleo sino también para el sistema previsional y para el Instituto Nacional de Obras Sociales para Jubilados y Pensionados.

En síntesis, se nota la insuficiencia de los programas instrumentados, sumado a una clara inconsistencia entre el financiamiento y la política macroeconómica: la mayor demanda de fondos para esos programas choca con la limitada disponibilidad. En respuesta a este dilema, el gobierno tan sólo ha tratado de encontrar soluciones de emergencia como el aumento de las prestaciones por desempleo y el financiamiento de las políticas activas. La primera de las reformas comentada en páginas anteriores. La segunda puede ser ejemplificada con la Resolución 1173/9441 que habilita el Fondo de Empleo Coparticipado (PROCOPA). Este compromete el financiamiento parcial de las jurisdicciones beneficiarias provenientes de su coparticipación. Así, además de reducir la transferencia del gobierno nacional a los programas provinciales, modifica la relación financiera entre la Nación y las provincias⁴².

En tercer lugar, y vinculado con lo anterior, se requiere de una definición sobre los ámbitos institucionales de los programas. ¿es una política de alcance nacional, regional o local? Con independencia de este debate, que no se ha resuelto en Argentina, salvo por las presiones resultantes de los requerimientos financieros de cada jurisdicción, queda claro que los programas de generación de empleo desde ámbitos distintos, ni siquiera cuentan con algún tipo de planificación existente de los diversos programas que se están llevando a cabo implica la multiplicación de recursos financieros que atenta contra su eficiencia. A ello se suma la gran diversidad de objetivos que se persiguen con los programas: no conforman una única estrategia sino que responden a una diversidad caótica. Parecería ser que ante la ineficiencia de los programas el gobierno (en vez de mejorar el desempeño de lo existente) agrega un nuevo programa, aumentando la manipulación con fines clientelísticos.

En cuarto lugar, existe un amplio espectro de acciones en el ámbito de las políticas públicas destinadas a atender la equidad en la sociedad. El desempleo o el empleo precario va acompañado de la pérdida de los beneficios de la seguridad social con la consiguiente desprotección frente a riesgos como la vejez o la salud presente y futura. En el largo plazo se produce la paulatina marginación de una parte importante de la población. El impacto social del desempleo dependerá de la capacidad del estado argentino para la instrumentación de adecuadas políticas compensatorias que eviten la exclusión de nuestra población.

Asimismo, debe recordarse que ante la existencia de mercados de trabajo segmentados e imperfectamente competitivos los desocupados tienen menor probabilidad de conseguir empleos que los trabajadores que permanecen en el mercado. La situación en términos de equidad. Es así que la magnitud del problema social generado por la existencia de mercados de trabajo vincula estrechamente con la asimetría entre las situaciones de los «incluidos» y los «excluidos» del mercado.

Por último, y más allá de las mejoras que se puedan lograr en la instrumentación de los programas de empleo, la magnitud del problema nos obliga a reconocer que la existencia de desequilibrios en el mercado de trabajo es una evolución de la economía argentina durante un período prolongado. En todo caso, las posibilidades de que la economía logre una rápida acumulación y crecimiento determinarán su duración⁴⁴.

Lo anterior no implica relegar a un segundo plano las políticas activas de generación de empleo. Por el contrario, las diferencias encontradas en los comportamientos sectoriales frente a cambios en la política económica y social, el empleo⁴⁵, el tema deberá ser motivo de preocupación permanente en el diseño de políticas activas de reconversión.

la inversión.

TASAS DE ACTIVIDAD, DESOCUPACION Y SUBOCUPACION

1982 - 1994

Desocupación Subocupación Actividad

Abril Octubre Abril Octubre Abril Octubre

1982 6.0 4.6 6.7 6.4 38.2 38.5

1983 5.5 3.9 5.9 5.9 37.4 37.3

1984 4.7 4.4 5.4 5.9 37.8 37.9

1985 6.3 5.9 7.5 7.1 37.9 38.2

1986 5.9 5.2 7.7 7.4 38.6 38.7

1987 6.0 5.7 8.2 8.5 39.5 38.9

1988 6.5 6.1 8.7 8.0 38.7 39.4

1989 8.1 7.1 8.6 8.6 40.2 39.3

1990 8.6 6.3 9.3 8.9 39.1 39.0

1991 6.9 6.0 8.6 7.9 39.5 39.5

1992 6.9 7.0 8.3 8.1 39.8 40.2

1993 9.9 9.3 8.8 9.3 41.5 41.0

1994 10.7 12.2 10.2 10.4 41.1 40.8

FUENTE: INDEC.

BIBLIOGRAFIA

* Beccaria, L., 1993, «Reestructuración, empleo y salarios en la Argentina», en Kosacoff, B. (ed.), El desafío c
La industria argentina en transformación, CEPAL/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.

* Caro Figueroa, A., 1994, «Conferencia dictada el 26 de mayo de 1994», en Flexibilidad Laboral, Fundación (

Buenos Aires.

* Cetrángolo, O., 1993, «Ajuste estructural y salarios del sector público. Argentina: 1975-1991» (mimeo), OIT,

* Cetrángolo, O., 1994, «Efectos de la reducción de las contribuciones patronales», Serie Notas, Num. 1, Cen

el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.

* Fanelli, J., Kacef, O. y Machinea, J., 1994, «Precios relativos y competitividad industrial», Documento de trab
para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.

* Goldín, A., 1994, «Conferencia dictada el 12 de mayo de 1994», en Flexibilidad Laboral, Fundación Omega

Aires.

* INDEC, 1994, Statistical Yearbook. Republic of Argentina, Buenos Aires.

* Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), 1992. «El empleo industrial en cifras. I. El papel de la industria en

empleo productivo: 1947-1980», Documento de Trabajo No. 4, IDI, Buenos Aires.

* Kaplinsky, R., 1994, «La nueva flexibilidad: promotora de la eficacia económica y social», Revista de Trabaj
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

* Lindbeck, A., 1993, Unemployment and Macroeconomics, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

* López, N., 1994, «Transición económica y mercado de trabajo», Informe 15, Proyecto Gobierno

Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1994a, Revista de trabajo, año 1, num. 1, Buenos Aires.

- * Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1994b, Programas Fomento del Empleo, Buenos Aires, 17
- * Montoya, S., 1994, «Efectos de la reducción de aportes patronales sobre el empleo», Novedades Económicas, Fundación Mediterránea, enero-febrero de 1994.
- * Monza, A., 1993, «La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas», en Minujin, A. (editor), De exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- * Monza A., 1994, «Conferencia dictada el 19 de mayo de 1994», en Flexibilidad Laboral, Fundación Omega S.A., Buenos Aires.
- * Piore, M. y Sabel, C., 1984, The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, Basic Books Inc. Publisher
- * Purdy, D., 1994, «Citizenship, Basic Income and the State», en New Left Review, No. 208, noviembre-diciembre de 1994.
- * Rozemberg, R. y Goldin, P., 1994, El nuevo mapa laboral de la industria argentina, mimeo, Buenos Aires.* Secretaría de Planificación y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984, «La problemática del contexto de crisis: Argentina, 1976-1984», Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneración y Condiciones Humanas, Proyecto Gobierno Argentino-PNUD-OIT, ARG/81/088.