INSTITUCIONES LABORALES Y POLÍTICAS ACTIVAS
DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA

INSTITUCIONES LABORALES Y POLÍTICAS ACTIVAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA

Una investigación de FIEL en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer

Konrad -Adenauer- Stiftung

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas FIEL, 2007.
192 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9329-23-8

1. Economía-Políticas de Empleo.
CDD 331.2

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas, 2006
Córdoba 637, 4º piso
Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4314-1990/7178

ISBN: 978-987-9329-23-8

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

ÍNDICE

Introducción 11

PARTE I
EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA. INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO

Capítulo 1. Evolución reciente del mercado laboral argentino 17
1.1. Una demografía con tendencia declinante 18
1.2. La tasa de actividad 19
1.3. Los determinantes de la participación laboral 22
1.4. Los salarios de oportunidad (ecuaciones de Mincer)..... 24
1.5. Los cambios en la participación laboral 27
1.6. Los cambios en la oferta de trabajadores..... 28
1.7. La demanda de trabajo..... 31
1.8. Equilibrio y desequilibrio en el mercado laboral..... 33
Anexo de cuadros..... 38

Capítulo 2. Las instituciones laborales en la Argentina y la experiencia comparada..... 41
2.1. La evolución de las regulaciones laborales en la Argentina 42
2.2. Características de las principales regulaciones..... 45
2.3. Regulaciones laborales. Argentina y el mundo 49
2.4. Conclusiones..... 60

Capítulo 3. Organización institucional y desempeño de los mercados de trabajo. ¿A quién protege la regulación?..... 63
3.1. Comportamiento del empleo protegido 63
3.2. ¿A quiénes protege la regulación?..... 65
3.3. Premio salarial para trabajadores formales..... 70

3.4. El impacto de las regulaciones laborales 73
3.5. Medición del impacto sobre el empleo 76
3.6. A modo de conclusión 79

PARTE II
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Capítulo 4. Las políticas de promoción del empleo en la experiencia internacional 83
4.1. Introducción 83
4.2. Políticas de promoción del empleo 86
4.3. Racionalidad económica de las políticas de promoción del empleo 88
4.4. Asistencia social y programas de empleo 99
4.5. Conclusiones 100

Capítulo 5. Evaluación de las políticas activas de empleo 103
5.1. Introducción 103
5.2. Criterios para una evaluación apropiada de programas de empleo 103
5.3. Evaluación de programas. La evidencia internacional en políticas activas 107
5.4. Algunas experiencias internacionales recientes 113
5.5. Conclusiones 116

Capítulo 6. Historia reciente de los programas de empleo en la Argentina 119
6.1. Introducción 119
6.2. Gasto en programas de empleo 120
6.3. Programas de empleo. Su historia reciente 128
6.4. Evaluación de los programas de empleo en la Argentina 133
6.5. Conclusiones 140

Capítulo 7. Situación actual de las políticas de empleo en la Argentina 145
7.1. Introducción 145
7.2. Programas nacionales 145
7.3. Programas provinciales 154
7.4. Seguro de desempleo e indemnización por despido 164
7.5. Breve descripción de la situación actual de la población beneficiaria 171
7.6. Conclusiones y recomendaciones de política 175

PARTE III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. El mercado de trabajo en la Argentina 179
2. Las instituciones laborales..... 180
3. La organización institucional y el desempeño de los mercados laborales..... 181
4. Políticas de promoción y políticas activas de empleo 182
5. Los programas de empleo en la Argentina: situación y perspectivas 182

INTRODUCCIÓN

La Argentina se caracterizó en las últimas décadas por recurrentes ciclos macroeconómicos que afectaron el nivel de empleo y desempleo y los ingresos reales de los ocupados. Al cabo de las últimas dos décadas, el ingreso real promedio de los trabajadores formales es en términos reales similar al que tenían a mediados de los ochenta, y algo inferior para los trabajadores informales. El porcentaje de asalariados informales es sustancialmente mayor, ya que pasó del 25% a poco más del 40% en 2006, y el desequilibrio en el mercado, medido por la tasa de desempleo abierta, es poco menos del doble. No se trata de un desarrollo lineal, ya que responde a un fuerte ascenso de la informalidad en los ochenta y nuevamente en la última década, y a un pronunciado ascenso del desempleo desde mediados de los noventa y durante la crisis de 2001 y 2002. Responde asimismo a cambios observados tanto desde el lado de la oferta (población activa, PEA, que se vuelca al mercado a buscar un empleo), como de la demanda (cambios en los puestos por unidad de producto en el sector privado y menor demanda de empleo público, y en las oportunidades de trabajo para empleados independientes).

El deterioro de las condiciones del mercado laboral tuvo consecuencias en el plano distributivo con un deterioro paralelo de los indicadores de equidad, y con un aumento de la incidencia de la pobreza e indigencia, particularmente durante las depresiones de 1989/1990 y 2001/2002, y la corta recesión de 1995. Las políticas públicas tardaron en internalizar el nuevo contexto, partiendo de una situación de bajo nivel de desempleo –y por lo tanto, de bajo nivel de desarrollo de tales políticas– que había caracterizado las décadas de 1970 y 1980. Con el objeto de adaptarse rápidamente a la nueva situación, se introdujeron frecuentes cambios en la regulación laboral, y se comenzaron a diseñar políticas compensatorias más generales que fueron extendiéndose en objetivos y cobertura (subsidios por desempleo, programas de capacitación, programas de empleo y subsidios generalizados a la pobreza e indigencia).

Este trabajo tiene por objetivo evaluar, sobre la base de la experiencia argen-

tina e internacional, diseños institucionales en el mercado de trabajo que resulten consistentes con una mayor seguridad en el empleo, que al mismo tiempo no generen obstáculos al crecimiento de la ocupación y resulten consistentes con un desempeño macroeconómico estable. Es decir, se trata de evaluar diseños regulatorios alternativos a los que han prevalecido en las últimas décadas en la Argentina, que operen más eficientemente en contextos de estabilidad de precios.

La cuestión de la seguridad en el empleo se busca habitualmente a través de dos mecanismos diferentes: propendiendo a la *estabilidad* de la relación laboral, y en el caso de la pérdida del trabajo, ampliando las posibilidades de encontrar un nuevo empleo, es decir tratando de mejorar la *empleabilidad*. Parte de la legislación laboral procura la estabilidad laboral a través de la imposición de costos al despido. Las políticas activas de empleo facilitan a su vez la transición desde el desempleo hacia un empleo nuevo de diferentes maneras: bolsas de trabajo, capacitación a los desempleados, subsidios a la contratación de desempleados, programas para la creación de empleo, etc. La protección en el empleo y las políticas activas de empleo parecen herramientas complementarias. Sin embargo, el exceso de regulación que proteja el empleo puede atentar contra la *empleabilidad*, mientras que la combinación de una débil protección con énfasis en políticas activas puede tener como resultado mercados de trabajo muy dinámicos.

Pero las regulaciones laborales no se acaban en legislación sobre contratación y despido. Las regulaciones en materia de salarios mínimos y condiciones impuestas en convenios colectivos, tanto en materia de salarios como en condiciones de trabajo, si bien protegen al trabajador ocupado en el sector formal de la economía, restringen la contratación al elevar los costos de la mano de obra, produciendo una mayor tasa de desempleo y de informalidad, lo cual además afecta en forma diferenciada a diferentes grupos poblacionales, en particular, a los jóvenes. Cabe observar que las normas jurídicas en la Argentina –la legislación laboral no escapa a esta característica– siguen la tradición de los derechos civiles heredada de España, que a su vez la incorpora de los romanos. Se trata por tanto de un diseño que enfatiza más las normas escritas y una minuciosa regulación.

En el primer capítulo se analiza la evolución del mercado laboral argentino, tanto desde el punto de vista de los factores que afectan el crecimiento de la oferta (población activa) como de aquellos que pueden incidir en cambios de la demanda del mercado. En el segundo capítulo el análisis se centra en las instituciones laborales de la Argentina y la experiencia comparada. En el capítulo 3 se discute la organización institucional y el desempeño de los mercados de trabajo, para formularse la pregunta: ¿a quién protege la regulación? y más generalmente, se analiza el impacto de las regulaciones sobre el mercado de trabajo. Teniendo en cuenta la magnitud del problema del empleo en la Argentina, y la importancia que habrán de tener por bastante tiempo las políticas compensatorias de ingresos y las políticas activas en el mercado laboral, en la segunda parte

se estudia la experiencia internacional en materia de políticas de empleo (capítulo 4) y su evaluación (capítulo 5), que serán de utilidad para contextualizar las políticas argentinas y comprender mejor la *buena práctica* de acuerdo con esa experiencia. Posteriormente se analiza la situación argentina en materia de programas de empleo desde una perspectiva histórica reciente (capítulo 6), y luego (capítulo 7) la situación actual. El estudio concluye (Parte III) con recomendaciones sobre diseños institucionales tanto en materia de políticas regulatorias como de políticas activas para la Argentina.

El trabajo estuvo coordinado por Juan Luis Bour, quien también redactó el primer capítulo y la Parte III (Conclusiones). Nuria Susmel tuvo a su cargo los capítulos 2 y 3 de la primera parte. La segunda parte (Políticas activas de empleo) estuvo a cargo de Sebastián Auguste. Actuaron como asistentes de investigación Melina Cotlar y María Paula Cacault. La investigación se desarrolló gracias al aporte de la Fundación Konrad Adenauer bajo un convenio de cooperación que financia parcialmente el estudio y la difusión de sus resultados. El trabajo forma parte del programa de investigación de la Fundación FIEL, aunque no compromete la opinión individual de los miembros del Consejo Directivo de la Fundación, ni de sus entidades fundadoras, empresas y organizaciones patrocinantes.

PARTE I
EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA. INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO[1]

La Argentina se caracterizó en las últimas décadas por recurrentes ciclos macroeconómicos que afectaron el nivel de empleo y desempleo y los ingresos reales de los ocupados. Al cabo de las últimas dos décadas, el ingreso real promedio de los trabajadores formales es en términos reales similar al que tenían a mediados de los ochenta, y algo inferior para los trabajadores informales. El porcentaje de asalariados informales es sustancialmente mayor, ya que pasó del 25% a poco más del 40% en 2006, y el desequilibrio en el mercado, medido por la tasa de desempleo abierta, es poco menos del doble. No se trata de un desarrollo lineal, ya que responde a un fuerte ascenso de la informalidad en los ochenta y nuevamente en la última década, y a un pronunciado ascenso del desempleo desde mediados de los noventa y durante la crisis de 2001 y 2002. Responde asimismo a cambios observados tanto desde el lado de la oferta (población activa, PEA, que se vuelca al mercado a buscar un empleo), como de la demanda (cambios en los puestos por unidad de producto en el sector privado y menor demanda de empleo público, y en las oportunidades de trabajo para empleados independientes).

El aumento del desempleo y la caída de los ingresos laborales asociada llevó a la búsqueda de mecanismos que por el lado del mercado laboral, y más tarde a través de políticas compensatorias de ingresos, tendieran a reducir el impacto de esta situación sobre grupos poblacionales más *vulnerables*. En el plano de las acciones sobre el mercado de trabajo, la cuestión se centró en buscar mecanismos que procuraran aumentar la *seguridad en el empleo*. Esta cuestión de la seguridad en el empleo se busca habitualmente a través de dos mecanismos diferentes: propendiendo a la *estabilidad* de la relación laboral, y en el caso de la pérdida del trabajo, ampliando las posibilidades de encontrar un nuevo empleo, es decir tratando de mejorar la *empleabilidad*. Parte de la legislación laboral procura la estabilidad laboral a través de la imposición de costos al despido. Las políticas activas de empleo facilitan a su vez la transición desde el desempleo hacia un empleo nuevo de diferentes maneras: bolsas de trabajo, capacitación a

los desempleados, subsidios a la contratación de desempleados, programas para la creación de empleo, etc. La protección en el empleo y las políticas activas de empleo parecen herramientas complementarias. Sin embargo, el exceso de regulación que proteja el empleo puede atentar contra la *empleabilidad*, mientras que la combinación de una débil protección con énfasis en políticas activas puede tener como resultado mercados de trabajo muy dinámicos.

Pero las regulaciones laborales no se acaban en legislación sobre contratación y despido. Las regulaciones en materia de salarios mínimos y condiciones impuestas en convenios colectivos, tanto en materia de salarios como en condiciones de trabajo, si bien protegen al trabajador ocupado en el sector formal de la economía, restringen la contratación al elevar los costos de la mano de obra, produciendo una mayor tasa de desempleo y de informalidad, lo cual además afecta en forma diferenciada a diferentes grupos poblacionales, en particular, a los jóvenes. Cabe observar que las normas jurídicas en la Argentina –y la legislación laboral no escapa a esta característica– siguen la tradición de los derechos civiles heredada de España, la cual a su vez la hereda de los romanos, que tiende a enfatizar más las normas escritas y una minuciosa regulación.

En esta primera parte del trabajo se analiza (primer capítulo) la evolución del mercado laboral argentino, tanto desde el punto de vista de los factores que afectaron el crecimiento de la oferta (población activa) como de aquellos que pueden haber incidido en cambios de la demanda del mercado. En el segundo capítulo el análisis se centra en las instituciones laborales de la Argentina y la experiencia comparada. En el capítulo 3 se discute la organización institucional y el desempeño de los mercados de trabajo, para formularse la pregunta: ¿a quién protege la regulación? y analizar luego en forma más general el impacto de las regulaciones sobre el mercado de trabajo de la Argentina.

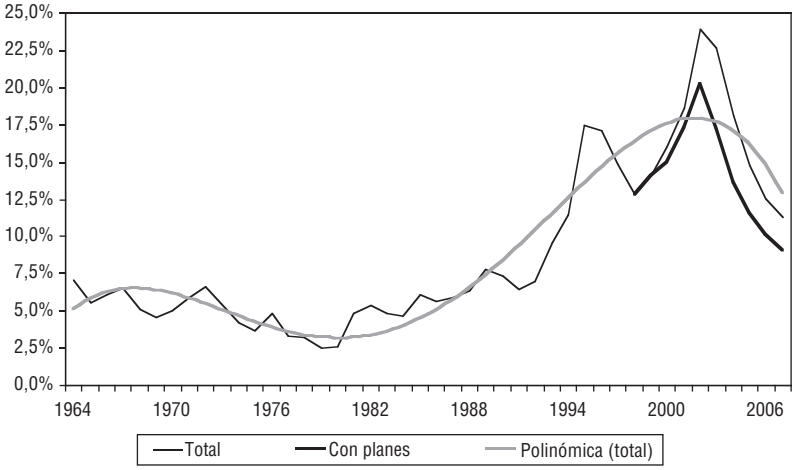
NOTAS

1. Juan Luis Bour (juanluis@fiel.org.ar) y Nuria Susmel (nuria@fiel.org.ar).

Capítulo 1
EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO LABORAL ARGENTINO

En las décadas de 1960 y 1970, el mercado laboral argentino se caracterizó por un lado por un moderado crecimiento demográfico, cambios frecuentes en materia migratoria –en parte por la volatilidad macroeconómica y política en la región–, y un crecimiento relativamente estable de la demanda de empleos, que permitió mantener una baja tasa de desempleo. La tasa de desempleo abierto promedió el 5% entre 1964 y 1988, ubicándose por sobre el 7% en el período hiperinflacionario de 1989-1990 (gráfico 1). Las últimas dos décadas del siglo se destacaron por la volatilidad macroeconómica (alta inflación promedio e hiperinflaciones de los ochenta, estabilización rápida de los noventa con profun-

GRÁFICO 1
DESEMPLEO 1964-2007



Fuente: FIEL, sobre la base de INDEC.

da crisis hacia el final del período). Con ello también se presentaron fuertes cambios en el mercado laboral: en lo demográfico (natalidad y migraciones), una creciente participación laboral, y cambios de precios relativos que afectaron el nivel y la composición de la demanda de trabajo. El presente capítulo introduce las principales dimensiones del cambio observado en el mercado laboral y las perspectivas del desempleo en un horizonte corto, dadas las instituciones vigentes y las políticas de empleo.

1.1. UNA DEMOGRAFÍA CON TENDENCIA DECLINANTE

Tal como en otros países de la región, la Argentina fue madurando aceleradamente en términos demográficos. Se mantuvo en las últimas décadas una tendencia declinante en el crecimiento poblacional por descenso en las tasas de natalidad, que pasó de poco más del 1,6% anual en la primera mitad de los setenta a menos del 1% anual en los primeros años de la década actual. La población urbana crecía a tasas superiores por razones migratorias (rural-urbanas e internacionales), pero los cambios fueron aún más abruptos: crecía a tasas del 2% anual a comienzos de los ochenta para caer al 1% anual en la actualidad. La elevada tasa de urbanización (90% de la población vive en centros urbanos) y la reducción de las migraciones netas internacionales, se sumaron en este caso para configurar en la actualidad un escenario de menor presión demográfica en las regiones urbanas.

Las migraciones internacionales fueron perdiendo importancia a lo largo del siglo XX (véase cuadro 1), y tal como reflejan las estadísticas del INDEC, la

CUADRO 1
PROPORCIONES DE POBLACIÓN NATIVA Y MIGRANTE EN LA ARGENTINA

Censo	Total	Nacidos en la Argentina	Nacidos en el exterior	País limítrofe	Resto del mundo
1914	100	70	30	2	28
1947	100	85	15	2	13
1960	100	87	13	2	11
1970	100	91	9	2	7
1980	100	93	7	2	5
1991	100	95	5	3	2
2001	100	96	4	–	–

Fuente: FIEL, sobre la base de INDEC.

población no nativa a comienzos del siglo actual se ubica en torno al 4% del total, con creciente predominio de población de países limítrofes y no limítrofes de América del Sur, mientras que esa proporción llegaba al 13% en 1960 y aun al 9% en 1970.

Aun cuando la población migrante tiene mayor peso en el mercado de trabajo que entre la población total –dado que es mayor la proporción de población en edad de trabajar que migra, respecto de la total–, y es mayor el peso en centros urbanos que rurales, la incidencia de los extranjeros en el mercado laboral ha disminuido en forma notable en los últimos años. Hacia fines de la década pasada, con datos de la encuesta de hogares de 1998, la población migrante internacional en centros urbanos representaba el 5,7% de la población total. En ese momento el peso en la PEA (población económicamente activa) de los extranjeros llegaba todavía al 6,6%. Los datos más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares para el año 2005 indican que la población migrante internacional representa actualmente alrededor del 5% de la población urbana total (poco más del 4% de la población argentina, según el último censo), y que se halla concentrada en la región sur del país (Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Neuquén y Tierra del Fuego), y notablemente en la Ciudad de Buenos Aires, donde el 10% de la población tiene origen migrante (1% es migrante reciente). Como consecuencia del menor peso en la población total, también se redujo la participación de los migrantes sobre la PEA, que cayó hasta representar en promedio el 5,9% en el año 2005.

En suma, tanto por la caída en la tasa de crecimiento demográfico, como por el agotamiento del proceso de urbanización, y la reducción en la migración internacional neta hacia la Argentina, el crecimiento poblacional urbano declinó desde poco más del 2% anual tres décadas atrás a poco menos del 1% anual en el presente, lo que sumaría unas 360 mil personas al año en el quinquenio 2006-2010.

1.2. LA TASA DE ACTIVIDAD

Con menor presión demográfica, son los cambios en la tasa de actividad o de participación laboral (TPL, proporción de la población activa respecto de la población total) los que pueden explicar mejor la dinámica de la oferta de trabajadores disponibles. Podemos seguir la evolución de esa tasa con alguna precisión desde comienzos de la década de 1980, en que se extendieron los relevamientos de encuestas de hogares a diversas ciudades del interior del país, y con más precisión desde fines de esa década. El cambio de metodología de la EPH, de encuesta puntual a continua, más la introducción de programas masivos de empleo en el año 2002, generan una discontinuidad de la serie en ese año. La tasa de actividad, que había crecido algo menos de 5 puntos porcentuales entre comienzos de los ochenta y fines de los noventa (veinte años), vuelve a crecer

(si se utilizan los datos crudos de la EPH) en alrededor de 4 puntos adicionales. Desde el "salto" en 2002, la tasa oscila sin cambios apreciables, aunque se observa una débil evolución creciente en el último año y medio.

El salto del año 2002 es en buena medida producto de cambios en los métodos de medición, de modo que se puede intentar evitar esa discontinuidad reconstruyendo el pasado (los datos anteriores a 2002), ajustándolos en proporción al cambio en los niveles en el período en que se tienen datos de las dos formas de medición (puntual y continua), en el año 2002. Una estimación de esa evolución que empalma las series de distintos períodos a partir de los niveles más recientes proporcionados por la encuesta continua del INDEC, se muestra en el gráfico 2.

Con ello no se altera el crecimiento observado entre comienzos de los ochenta y fines de los noventa, pero se evita el salto del año 2002. Ello daría un aumento en la tasa de actividad desde niveles promedio urbanos del 42% a comienzos de los ochenta, a 46,5% a comienzo de la década actual, y un nivel similar para el promedio del año 2006. Si se utilizaran las series originales se observaría un cambio aún más abrupto desde el 38% a comienzos de los ochenta al 46,5% actual.

En cualquier caso, se registra una tendencia creciente en la TPL entre mediados de los ochenta y fines de los noventa en el área de GBA, con un crecimiento neto de 7 puntos porcentuales (desde 43 a 50%), y una evolución más tardía y débil en el resto de los centros urbanos. Desde el año 2002, la TPL se mantuvo

GRÁFICO 2
TASAS DE ACTIVIDAD CON EMPALME
(EPH PUNTUAL Y CONTINUA)

Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

estable por dos años, observándose un nuevo período ascendente, en particular en el área de Buenos Aires (GBA), donde la TPL supera el 49% de la población total.

En una visión de *largo plazo*, las tasas de actividad crecientes se apoyan en la cada vez mayor incorporación de mujeres al mercado de trabajo. En efecto, mientras hacia inicios de la década de 1990, la tasa de participación de las mujeres se ubicaba en el 29%, para el año 2006 ésta se eleva hasta el 38%; en ese lapso, la tasa de participación de los varones ha permanecido prácticamente en el mismo nivel. Existen diversas razones para el aumento de tendencia o de largo plazo de la TPL de las mujeres, pero principalmente deben mencionarse el mayor nivel de educación que hace que el costo de oportunidad del trabajo en el hogar sea creciente, y el incremento en la esperanza de vida.

Los movimientos de *corto plazo* de la PEA son explicados por otras razones: la población percibe que se están produciendo cambios en los salarios reales o cambios en los ingresos familiares (por caída del salario por hora, por aumentos en el desempleo, por menores ingresos no laborales), y a partir de allí se decide el ingreso o la salida de algún miembro de la familia en el mercado laboral. En general cuando los salarios reales caen, el trabajador puede estar "desalentado" de participar, pues el salario esperado es menor que la mejor alternativa de quedarse fuera del mercado y esperar que las condiciones cambien. Un aumento de la tasa de desempleo produce el mismo efecto de "desaliento", pues reduce el salario esperado, definido como la probabilidad de empleo multiplicada por la tasa de salario. La probabilidad de empleo, *Prob (E),* es en general una función decreciente de la tasa de desempleo, y habitualmente se modela como *Prob (E) = 1 – TD* (uno menos la tasa de desempleo).

Si las variables se mueven en sentido contrario (suben los salarios reales y cae el desempleo), se espera el efecto simétrico opuesto del "trabajador alentado", es decir se espera un ingreso de trabajadores al mercado laboral. En forma inversa, una caída observada de los ingresos familiares, o una caída *esperada* de ellos (por ejemplo, porque un aumento de la tasa de desempleo sugiere que los ingresos familiares caerán), puede motivar que algunas personas ingresen al mercado (efecto del "trabajador adicional"). La recíproca (aumento de ingresos o caída de desempleo) reduce la tasa de actividad, pues algunos individuos se retiran del mercado.

En los últimos ciclos de la economía argentina (desde el año 1990 en adelante), en general la PEA crece más fuertemente en las recesiones que durante los auges, aunque la recesión de 1995 es muy corta (cuadro 2). Además se observa que en las recesiones, la tasa de actividad total creció por encima de la tasa de tendencia, aunque este aumento está fuertemente influido por el comportamiento de las mujeres, ya que la tasa de actividad de los varones lo hizo por debajo de su tendencia de largo plazo. En cambio, en los ciclos expansivos parece observarse la conducta inversa.

De todos modos, resulta claro que los mayores cambios se dan entre las

CUADRO 2
CICLO ECONÓMICO Y TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO
(En porcentajes)

Variación entre (años)	PBI	Tasa de actividad			Tasa tendencia		
	Variación % anual	PEA mujeres	PEA varones	PEA Total	(HP) PEA mujeres	(HP) PEA varones	(HP) Total PEA
1994-90	8,8	3,9	2,6	3,0	3,9	2,0	2,7
1995-94	-2,8	7,6	1,4	3,7	3,4	1,8	2,4
1998-95	5,8	1,7	2,1	1,9	3,0	1,6	2,2
2002-98	-4,9	2,9	1,2	1,9	2,6	1,1	1,7
2006-02	8,8	2,1	0,3	1,0	2,3	0,7	1,4

Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH. HP: tasa calculada sobre la base de Hodrick-Prescott.

mujeres, cuyo comportamiento es más volátil que el de los varones. En los últimos cinco años en particular, todo el aumento en la PEA masculina es por crecimiento demográfico. Si nos extendemos a los últimos ocho años, la tendencia entre los varones parece ser más bien una ligera declinación en la tasa de actividad, particularmente en GBA, tanto en los períodos de auge como en las depresiones.

La lectura de los datos parece indicar que entre las mujeres predomina, durante las recesiones, el efecto "trabajador adicional" (entran mujeres para compensar caídas reales o esperadas en el ingreso), mientras que en la expansión el aumento está dominado por la tendencia de largo plazo. En el actual ciclo económico de recuperación (2003-2006), nuevamente la tasa de actividad de las mujeres crece, aunque ligeramente por debajo de la tendencia de largo plazo.

1.3. LOS DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Con el objeto de discernir cambios en el comportamiento de la oferta en el tiempo, se realizaron estimaciones de diversos modelos de participación laboral para poblaciones estratificadas por sexo y tramos de edad (18 a 24, 25 a 49, 50+), para diferentes años de la década pasada y para el período más reciente disponible. Se mostrarán los resultados para los años 1998 (onda de octubre) y 2005 (cuarto trimestre), que comparten ser momentos de auge, en términos macroeconómicos.[1] El modelo básico de estimación procede en dos etapas. En primer lugar se construye un ingreso laboral o costo de oportunidad para el indi-

viduo de "estar fuera del mercado", de modo de contar con una variable de ingreso laboral para cada individuo, sea que participe o no en el mercado de trabajo. Ese ingreso se estima con variables instrumentales, dado el sexo (*i*) y el tramo de edad (*h*), básicamente a partir de la edad y los años de escolaridad, para la población que participa y trabaja un número "normal" de horas.

$$Log\ W_{ih} = C_0 + C_1\ Edad_{ih} + C_2\ Edad_{ih}2 + C_3\ Escolaridad_{ih} \qquad (1)$$

Se parte de la información de salario por hora, y luego se construye una variable de ingreso mensual bajo la hipótesis de trabajo en condiciones "normales" (180 horas). Esta función de salarios es la que se utiliza para imputar un ingreso a cada individuo de la población, participe o no, esté o no ocupado. Dado que el objetivo es estimar el *ingreso esperado*, y éste se reduce con aumentos en la tasa de desempleo –y recíprocamente–, el salario estimado se ajusta (para cada grupo poblacional) multiplicando por la inversa aditiva de la tasa de desempleo (*1-TD*, con *TD*: tasa de desempleo del estrato). Este último ingreso es el salario imputado. A partir de allí, en una segunda etapa, se estima la probabilidad de participar en el mercado, para cada estrato de sexo y edad, con un modelo probit:

$$Prob\ (P) = C_0 + C_1\ log\ W + C_2\ A + C_3\ EC + C_4\ EDU + C_5\ KY + C_6\ Fert + C_7\ Mig \qquad (2)$$

Donde:
W: salario imputado.
A: edad en años.
EC: estado civil (casado o en unión de hecho, o solo).
EDU: años de escolariad.
KY: ingreso del resto de la familia.
FERT: número de hijos de hasta seis años de edad.
MIG: condición de migrante o nativo del área.

La estimación bietápica permite contar con un valor del costo de oportunidad para cada individuo de estar fuera del mercado, pero puede introducir sesgos de selección, ya que los salarios se estiman a partir de una fracción de la población cuyas características o comportamiento pueden ser diferentes de la población que no participa en el mercado de trabajo. El sesgo podría ser apreciable en la población fuera de las edades centrales y de varones (con tasas de participación muy elevadas).

1.4. LOS SALARIOS DE OPORTUNIDAD (ECUACIONES DE MINCER)

La escolaridad promedio de la población muestra una tendencia creciente, y algo más elevada en forma sistemática entre las mujeres, aunque la brecha entre géneros se ha cerrado apreciablemente en la última década.

En el área de GBA (cuadro 3), la escolaridad media de mujeres es de 10,6 años a fines de 2005 (8,3 años entre asalariadas a mediados de los setenta), y la de varones de 10,3 años (7,3 años a mediados de los setenta). Las cohortes más jóvenes presentan un mayor nivel de escolaridad, con diferencias de más de 3 años promedio entre las mujeres de 18 a 24 años, respecto de las de 50 y más años. Como más adelante se verá, estas diferencias tienen impacto en la tasa de actividad observada y en los cambios esperados en los próximos años.

CUADRO 3
ESCOLARIDAD MEDIA TOTAL (EN AÑOS) Y SEGÚN EDADES
GBA

	Escolaridad media		Mujeres			Varones		
Año	Mujeres	Varones	18-24*	25-48	50+	18-24*	25-48	50+
1976 (asalariados)	8,3	7,3	8,7	8,5	6,2	7,5	7,4	6,8
1980 (asalariados)	9,5	8,5	9,8	9,7	7,2	8,6	8,9	7,2
1998	10,0	9,8	11,3	10,7	7,8	10,5	10,2	8,7
2005	10,6	10,3	11,8	11,5	8,6	11,1	10,9	8,9

Nota: * 10-24 en 1976-1980.
Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

Las ecuaciones de salarios o de Mincer indican que tanto la edad como la escolaridad (en años) son variables significativas para explicar la variancia del salario entre los ocupados, aun cuando la explicación es sólo una fracción de esa variancia (los valores de seudo R^2 ajustado son extremadamente bajos en las estimaciones realizadas para fines de los años noventa, y más elevadas en el año 2005). En el anexo se presentan los resultados de estas ecuaciones (cuadro A1). El coeficiente C_3 en la ecuación (1) se puede interpretar como una *tasa de retorno a la escolaridad* (la derivada parcial respecto de la escolaridad es el cambio en la tasa de salarios frente a un año más de escolaridad en promedio). En el cuadro 4 se presenta la evolución de esas tasas en distintos momentos del tiempo para el área de GBA, incluyendo estimaciones previas realizadas por los autores para los años 1976 y 1980.[2]

En general no puede afirmarse que las *tasas de retorno* sean sistemáticamente mayores para un género o tramo de edad; sin embargo, puede observarse que

CUADRO 4
TASAS DE RETORNO A LA EDUCACIÓN
GBA

	Tasas de retorno a la educación					
	Mujeres			Varones		
	18-24*	25-49	50+	18-24*	25-49	50+
1976	10,56	8,40	9,36	11,88	5,94	5,27
1980	11,80	8,45	NS	8,48	10,42	7,80
1998	9,14	7,13	6,72	4,60	7,63	6,82
2005	11,80	9,45	8,53	7,75	9,56	10,98

Nota: * 10-24 en 1976 y 1980; NS: no significativo.
Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

un año más de escolaridad rinde marginalmente más entre las mujeres jóvenes que entre los varones jóvenes. Para el último año analizado (2005) las diferencias en tasas de retorno cambian a medida que se avanza en el ciclo de vida: entre las mujeres jóvenes (18 a 24 años) se tienen valores que superan en más de 4 puntos la tasa de los varones (casi el 12% frente al 7,8%), indicando una alta heterogeneidad en el mercado laboral de las mujeres en esas edades. No hay diferencias apreciables en las edades centrales, y la relación se invierte con un claro predominio de la tasa de retorno para los varones desde los cincuenta años (11% para varones frente al 8,5% para las mujeres). Entre los varones se observa inestabilidad a partir de los veinticinco años en la tasa de retorno, con un aumento en la última medición (2005) respecto de estimaciones previas. Lo mismo ocurre para las mujeres jóvenes y en edades intermedias. Ello parece indicar que el mercado de trabajo reconoce un premio mayor a la escolaridad en la actualidad en la mayoría de los estratos de sexo y edad. El aumento es marcado respecto de lo observado a fines de la década de 1990 (tanto para 1997 como para 1998), pero en general se vuelve a las tasas observadas en estimaciones realizadas para 1976 y 1980. Esto sugiere una mayor desigualdad salarial en la actualidad (y en la segunda mitad de las décadas de 1970 y 1980) que la observada a fines de los noventa, al menos basada en diferencias de escolaridad.

Es conveniente tener en cuenta que existen diferencias en el nivel medio de escolaridad de cada subgrupo, por lo que para determinar el efecto de la escolaridad sobre el salario deben controlarse esas diferencias. Para ello se puede modificar la ecuación (1) utilizando una transformación logarítmica de escolaridad; con este cambio, el coeficiente C_3 se lee ahora como la *elasticidad del salario a la escolaridad* (o tasa de cambio del salario de oportunidad frente a un aumento del 1% en la escolaridad del grupo). El cuadro 5 presenta esas elasticidades.

Se observa que las elasticidades son más estables entre mujeres con una reducción (para ambos géneros) en la segunda mitad de los noventa, y un retorno a niveles un poco más altos en 2005. La elasticidad se mantiene superior a 1 para mujeres jóvenes, y en torno al 0,9 para mujeres y varones en edades centrales. Sólo declina entre los varones jóvenes. En general se tiene que un 10% de aumento del nivel de escolaridad se asocia con un aumento de orden similar en el ingreso de oportunidad. Cabe observar sin embargo que como la escolaridad tiene tendencia positiva, y entre 1980 y 2005 se registró un apreciable aumento de los años promedio de escolaridad, un aumento del 10% en la escolaridad representaba para las mujeres en edades intermedias 0,85 de año adicional en 1980, y 1,15 años adicionales en la actualidad.

CUADRO 5
ELASTICIDADES SALARIO A ESCOLARIDAD

	Mujeres			Varones		
	18-24*	25-49	50+	18-24*	25-49	50+
1980	1,14	0,64	0,77	0,47	0,83	0,74
1998	0,90	0,69	0,43	0,40	0,69	0,55
2005	1,21	0,87	0,72	0,67	0,87	0,95

Nota: * 10-24 en 1980.
Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

Sin embargo, el salario de oportunidad no es el mismo para aquellos que trabajan en el sector formal de la economía que entre los informales; parte de esa diferencia probablemente se explica, al controlar por educación, por diferencias en el capital físico (y quizás *jurídico,* es decir la calidad contractual) asociado a cada empleo. Para evaluar las tasas de retorno a la escolaridad, pero controlando por diferencias en el capital físico disponible por cada trabajador, se procedió a estimar las mismas ecuaciones en forma separada para trabajadores formales e informales (según las condiciones habituales de cumplimiento tributario y de seguridad social). Los resultados para el año 2005 están en el cuadro A2 del anexo. Al controlar por formalidad, es decir por la probabilidad de que un individuo pase de un "estrato" de informalidad a uno formal, cae el "retorno" a la escolaridad. Según se observa en el cuadro A2, entre las mujeres jóvenes la tasa agregada del 11,8% en el cuarto trimestre de 2005 cae al 8,8% entre formales y al 6,9% entre informales. También se observa que en esa onda de la encuesta de hogares, una mujer de veintiún años con sólo cinco años de escolaridad en el sector formal tenía un salario de oportunidad de $ 339 frente a $ 816 de una

mujer de la misma edad con quince años de escolaridad trabajando en el sector formal. Con las mismas características, en el sector informal el salario de oportunidad era de $ 269 con cinco años de escolaridad y de $ 536 con quince años de escolaridad, es decir entre 20 y 35% inferior a una persona de similar escolaridad en el sector formal.

1.5. LOS CAMBIOS EN LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Para el año 2005 se presentan en el cuadro 6 los resultados de estimaciones probit. Se observa que el salario propio es un importante determinante de la participación laboral entre los jóvenes (elasticidades en torno del 0,9 para ambos sexos), pero su importancia cae fuertemente en edades centrales. En particular para varones de 25 a 49 años, la elasticidad es del orden del 0,05, de modo que la oferta es en este tramo casi fija.

Como es de esperar, la educación compite por el tiempo en el mercado entre los más jóvenes, de modo que a mayor escolaridad en este grupo menor probabilidad de participar. Se observan los signos habituales esperados en el caso de ingreso del resto de la familia (cuanto mayor ese ingreso, menor la probabilidad de participar), estado civil, presencia de hijos menores de seis años en el estrato de mujeres (efecto negativo), y en el caso de población migrante.

Si bien la información del análisis de participación es particularmente rica para distintos objetivos, vamos a destacar los cambios observados a lo largo de los últimos años. Estos cambios apuntan principalmente a las siguientes dimensiones:

Escolaridad. Hay una tendencia creciente en la tasa media de escolaridad (medida en años aprobados), tanto en GBA como en el interior. En parte ese aumento redujo la probabilidad de participar de los grupos más jóvenes (dado que la educación compite en este tramo con un empleo), pero aumentó el costo de estar fuera del mercado para los mayores de veinticinco años. Es así que el aumento de la escolaridad promedio –supuesto lo demás constante– favoreció el aumento de las tasas de actividad femeninas desde los veinticinco años.

Tasas de retorno a la escolaridad. Tal como se señaló, los últimos relevamientos muestran muy altas tasas de retorno entre las mujeres jóvenes y en edades centrales (cercanos al 10% por año adicional de escolaridad), y algo inferiores pero también elevadas para los varones. Las elasticidades son en general elevadas para todos los grupos, excepto varones jóvenes.

Otras variables. La existencia de otros ingresos en el hogar (diferentes del ingreso propio) reduce consistentemente la probabilidad de participar, en particular entre las mujeres. La importancia de este factor no ha cambiado sustancialmente en los últimos años. La presencia en el hogar de hijos menores de seis años se conserva también como un elemento que reduce la participación

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN LABORAL - IV 2005

	Mujeres			Varones		
Variables	18-24*	25-49	50+	18-24*	25-49	50+
Constante	0,547	-3,069	-0,689	-32,169	-0,699	7,439
lnwtodos	0,852	0,271	0,324	0,942	0,055	0,137
edad	-0,583	0,105	0,037	2,628	0,067	-0,144
edad2	0,017	-0,001	-0,001	-0,060	-0,001	0,000
iresto	-0,0001	-0,0001	-0,0002	0,000	0,000	0,000
canth6_muj	-0,083	-0,245	(*)			
migrante	0,184	0,074	-0,091	-0,164	-0,327	0,141
aedu	-0,051	0,076	0,034	-0,109	0,077	0,022
eciv	-0,482	-0,879	-0,580	1,249	0,905	0,124
TPL (EPH)	0,546	0,704	0,351	0,774	0,959	0,653
Seudo R2	0,547	0,170	0,304	0,227	0,167	0,382

Nota: * Coeficiente no significativo al 5%.
Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

entre las mujeres jóvenes (hasta cuarenta y nueve años), y desaparece en edades mayores.

1.6. LOS CAMBIOS EN LA OFERTA DE TRABAJADORES

La combinación de cambios demográficos y en los factores que llevaron a un aumento de la tasa de actividad de las mujeres, descriptos en los puntos anteriores, generaron en las últimas décadas cambios en la presión de la oferta en distintos momentos del ciclo económico. En los últimos veinticinco años (gráfico 3) hay un ciclo expansivo de la oferta (población que busca empleo) que pasó de crecer a una tasa anual del 1,9% en 1981-1985, al 3,2% entre 1991-1995. Se observa una brusca desaceleración posterior al 2% entre 1996-2000, y salvo la excepción del año 2002 (que marca un salto del 10% por el cambio de medición de la EPH y la entrada masiva de programas de empleo), el aumento es débil en los primeros años de la recuperación (el 0,8% anual promedio para 2003-2005), para retomar un 2% de aumento en 2006.

El fuerte aumento de la oferta entre 1981 y 1995 abarca períodos de auge

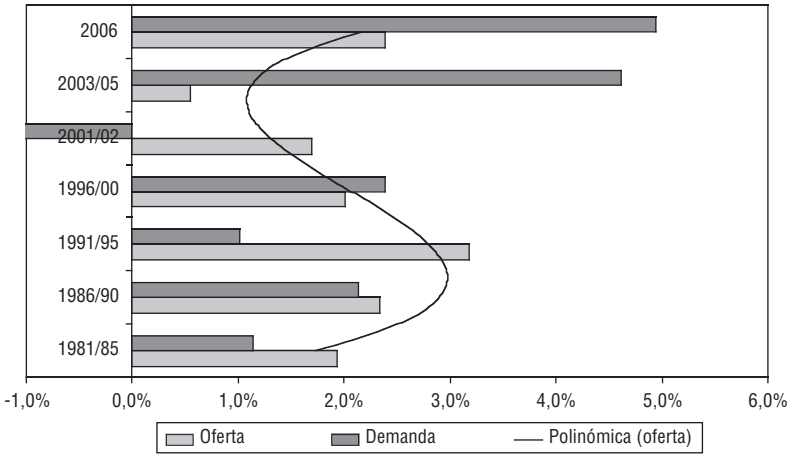
tanto como de depresión. El análisis previo parece indicar que hacia adelante deben tenerse en cuenta diversos factores que podrían modelar el crecimiento de la PEA. Estos factores incluyen:

Demografía: por las razones más arriba apuntadas (*ítem 1.1*), no cabe esperar un incremento de la población urbana superior al 0,9% anual. Con tasas de actividad estables, ése sería el incremento anual de la PEA. Sin embargo, otros factores podrían hacer que la oferta crezca a una tasa algo superior.

Convergencia a tasas de actividad de equilibrio. Éste será probablemente un factor expansivo para las ciudades del interior urbano de la Argentina, donde podrían esperarse –como consecuencia de una situación económica y social más *afluente*– los mayores incrementos en la tasa de participación laboral (TPL). Estos aglomerados tienen una TPL promedio apenas superior al 43% (la tasa de GBA a comienzos de la década de 1980) frente a más del 49% en la actualidad en GBA.

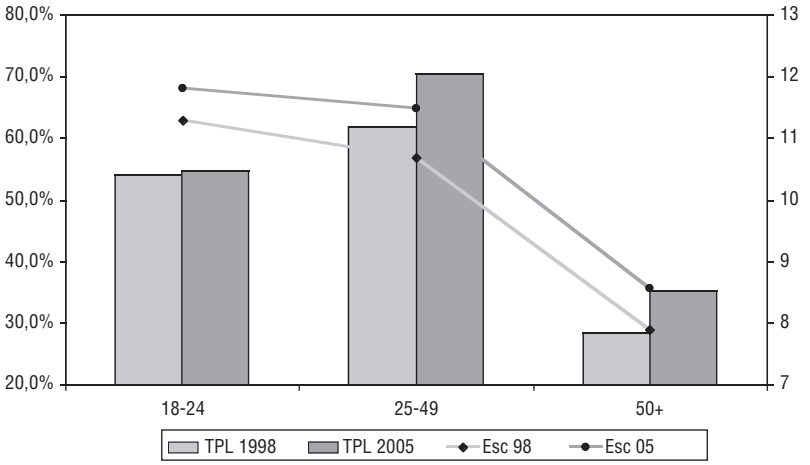
Aumento en la escolaridad promedio. Es un factor que explica en el largo plazo buena parte de los aumentos esperados de la TPL. Existe un efecto de cohortes que combina el hecho de un aumento de las tasas medias de escolaridad de cada grupo (las mujeres de 50 y más años aumentarán su escolaridad promedio, porque el grupo de 25 a 49 tiene casi 3 años más de escolaridad promedio), con altas elasticidades de salario que implican un premio importante a la escolaridad. Cabe esperar que estos factores se retroalimenten para generar tasas de actividad más altas en forma permanente, como se observa entre períodos relativamente próximos (véase gráfico 4).

GRÁFICO 3
CRECIMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA (*SIN PLANES*) DE EMPLEO



Fuente: FIEL, sobre la base de INDEC.

GRÁFICO 4
MUJERES. AÑOS DE ESCOLARIDAD Y TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

Recuperación salarial. En un ciclo de recuperación de ingresos cabe esperar algún elemento adicional favorable al aumento de la TPL, en parte compensado por efectos ingresos (que reducen la probabilidad de participar). Como indica la evidencia econométrica, el efecto puede ser relevante entre las mujeres (por la menor TPL y la mayor elasticidad de participación al salario propio).

Cambios institucionales. Otros cambios pueden generar efectos contradictorios sobre la TPL en el mediano plazo.

- Los subsidios y programas que compensan ingresos familiares operan como una adición al ingreso familiar –con efecto negativo sobre la TPL–, y también operan en forma indirecta entre las mujeres cuando existe cónyuge. Los planes de empleo –en particular el Plan Jefes– sin embargo, por el requerimiento de una contraprestación laboral, elevaron la TPL en lugar de reducirla, aun cuando también podrían haber elevado el salario de reserva de los que reciben ese plan, generando un núcleo "más duro" de población activa que tiene un salario de reserva alto, dada su baja calificación.
- La introducción generalizada de beneficios de la seguridad social para personas que no completaron aportes en el pasado y la generalización de pensiones no contributivas también puede reducir la TPL por dos vías. Directamente opera como un efecto ingreso (aumenta el ingreso en el hogar), y en el largo plazo disminuye el incentivo a trabajar (al menos formalmente) para tener un ingreso (mínimo) en la etapa pasiva. Es probable que el impacto mayor no se refleje en la TPL, sino en una menor demanda por empleos for-

males (ya que los beneficios de seguridad social que se obtienen como informal o inactivo, podrían ser mayores que el beneficio neto de aportar durante la etapa activa, y percibir el seguro en la pasividad).

- En sentido opuesto, políticas públicas que elevan los ingresos mínimos salariales pueden aumentar la TPL de algunos grupos, en particular jóvenes. En efecto, aumentos del salario mínimo pueden inducir a los jóvenes a abandonar transitoria o definitivamente el sistema educativo para percibir un ingreso (presente) más alto, al costo de un menor ingreso futuro (dada la positiva relación entre educación e ingresos). En el mismo sentido una legislación más "protectora" de los trabajadores (un aumento de los beneficios por tener hijos, aumento de las licencias, mayor protección al despido) generan incentivos a una mayor formalidad (para los oferentes) o a una mayor participación laboral.

Existe en suma un rango bastante amplio en el cual podría moverse la oferta de trabajo en el futuro inmediato, en particular como consecuencia de los frecuentes cambios institucionales. Por factores demográficos podría esperarse un crecimiento de poco menos del 1% anual; sin embargo, los factores de largo plazo (escolaridad, aumento de esperanza de vida, y otros factores económico-sociales) tienden a un aumento de la TPL agregada por mayor participación femenina del orden de 2 décimas por año. En el ciclo actual, esta tendencia se superpone a factores mayormente expansivos de la TPL de corto plazo (aumento de salarios y reducción del desempleo), particularmente en algunas regiones urbanas. Otros cambios institucionales podrían moderar, o al menos postergar, parte de esa expansión. De allí que –bajo circunstancias macroeconómicas relativamente estables– puedan proyectarse aumentos de la PEA en promedio anual en el rango del 1,4 al 1,8%, bastante lejos de los saltos en las últimas dos décadas –que explican parte del aumento en el desempleo entonces observado–.

1.7. LA DEMANDA DE TRABAJO

Con una oferta que crece alrededor del 1,6% anual, la elasticidad habitual empleo a PBI de alrededor de 0,35 implica que –todo lo demás constante–, se requiere un crecimiento económico del 4,5% para mantener estable el desempleo. Una reducción del desempleo requiere mayor crecimiento, o bien una mayor respuesta (elasticidad) del empleo. Adicionalmente, se requiere evitar caer en recesiones ya que en esos períodos –como muestra el cuadro 2– la oferta no sólo no cae, sino que sigue aumentando.

¿Qué nos dice la experiencia argentina en materia de demanda de empleo? A diferencia de la PEA (oferta de trabajadores) que muestra un comportamiento siempre expansivo –aunque con ciclos más violentos seguidos de otros de menor crecimiento–, la demanda de empleo presenta ciclos absolutos de aumen-

to y declinación. En el gráfico 3 se presenta la evolución de la demanda junto con la de la oferta. Se verifican caídas absolutas en el empleo total en la recesión de 1995 (-3%), y en el período 2000-2002 (caída del 2,4% promedio anual, con un acumulado del 7,2%).[3] Hay sólo dos períodos en los cuales el empleo supera al crecimiento de la PEA, y esos períodos coinciden con el segundo (y breve) auge de los noventa (1996-1998) y con el ciclo actual (desde 2003).

La pronunciada caída del empleo en 1995 es en parte reflejo de un débil ajuste de los salarios reales, al menos respecto del ajuste típico observado en el pasado en la Argentina. Durante el ciclo que va desde fines de 1987 y culmina con la recesión con hiperinflación de 1989-1990, los ingresos reales llegaron a caer poco más del 44% en promedio (1987-1990), con un descenso del 56% real entre los asalariados informales. Al mismo tiempo, el empleo agregado mantuvo una suave tendencia creciente del 1,3% anual. Ello dio lugar a una elasticidad-ingreso del empleo (o elasticidad-PBI) negativa, sugiriendo que todo el ajuste se transfería a los ingresos más que al empleo. Durante el tequila en cambio, la caída del empleo se dio junto con ingresos nominales estables para los asalariados formales (hubo una leve caída por menos horas normales y extra trabajadas, que se revirtió al año siguiente), y una declinación permanente del 6 al 8% en los ingresos de los informales. La escasa flexibilidad salarial de la década de 1990 es consistente con una elasticidad-ingreso del empleo positiva, y muy elevada durante las recesiones.

La flexibilidad salarial que introdujo la devaluación de 2002 no pudo evitar una fuerte caída transitoria del empleo, junto con apreciables caídas del ingreso real tanto de formales como de informales, que llegaron al 28% entre los primeros y al 33% entre los informales (datos de la EPH). Esa situación se revirtió a la salida de la recesión, y en el período 2003-2006 la elasticidad-ingreso de arco fue muy elevada, dado el retraso en el ajuste de los salarios. En el año 2006 la elasticidad de arco declinó para promediar un nivel cercano a 0,50, aún por sobre el nivel histórico cercano a 0,35.

Es claro que si la elasticidad-PBI se mantuviera en los niveles más altos de 0,5, una tasa de crecimiento del 4,5% permitiría un crecimiento del empleo del 2,25%, más de medio punto anual por sobre el crecimiento esperado de la oferta laboral (alrededor del 1,6%). Con ello podría esperarse un descenso pronunciado del desempleo en los próximos años, pasando del 10% en 2006 al 7% en 2010.[4] Sin embargo, existen buenas razones para esperar que el contexto institucional del mercado de trabajo argentino no sólo tendrá efectos sobre la oferta, sino particularmente sobre la demanda de empleo. Ello podría derivar en una caída de la elasticidad a niveles menores en el futuro, requiriendo un mayor crecimiento de la economía, para evitar un cambio en el ciclo descendente del desempleo. Sobre estas cuestiones se desarrolla el análisis en los próximos capítulos 2 a 4, evaluando el contexto institucional y su impacto sobre la demanda de empleo.

Una cuestión adicional es la de considerar la composición del desempleo por

grupos poblacionales. En efecto, una razón para esperar que la elasticidad-PBI cambie en el tiempo es que una vez pasada la crisis, y lograda una recuperación del empleo, los que permanecen desempleados son típicamente aquellos que tienen mayores dificultades (por edad, por calificaciones, por género, por región, etc.) para acceder a un empleo. La presencia de desajustes entre oferta y demanda (particularmente en las calificaciones, el género y la experiencia solicitadas), se suma a los cambios en las normas regulatorias y en los precios relativos (capital a trabajo) para alterar los niveles de elasticidad esperados. Como se verá en la Parte II de este volumen, las políticas activas de empleo tienen un reducido margen para resolver el tema global del desempleo, aunque tienen espacio para encarar problemas localizados (de calificaciones, etc.) en algunos espacios –limitados– del mercado laboral. Por otro lado, el problema de "vaciar" el mercado en términos de converger a una tasa de desempleo de equilibrio, deja lugar al problema de la calidad de los empleos que se han logrado. Y en ello también puede esperarse algún diseño de políticas públicas que –también en forma muy limitada– colabore para encarar mejoras en la calidad del empleo.

1.8. EQUILIBRIO Y DESEQUILIBRIO EN EL MERCADO LABORAL

Cerraremos este capítulo con una breve descripción de quiénes conforman el grupo de desempleados, en la actualidad. El cuadro 7 indica que en el momento más profundo de la reciente crisis (segundo trimestre de 2002), el desempleo era mayor entre la población con menor nivel de educación, aun cuando la tasa era

CUADRO 7
TASAS DE DESEMPLEO (CON PLANES) SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

Nivel educativo	Mayo-98	Mayo-02	II trimestre 2004	II trimestre 2006	
				TD	Var. 2006-98
Ninguna/Prim. inc.	16,0	27,5	14,7	9,4	-41,3
Prim. completa	13,7	23,3	14,4	9,2	-32,8
Secund. incompleta	16,7	26,3	17,9	14,1	-15,7
Secund. completa	14,2	21,9	16,5	11,7	-17,4
Univ. incompleta	13,2	23,5	17,9	13,5	2,0
Univ. completa	5,3	9,6	6,0	4,2	-20,1
TOTAL	13,3	21,5	14,8	10,4	-21,7

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

CUADRO 8
TASAS DE DESEMPLEO (SIN PLANES) SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

Nivel educativo	Mayo-98	Mayo-02	II trimestre 2004	II trimestre 2006	
				TD	Var. 2006-98
Ninguna/Prim. inc.	16,0	31,9	25,3	16,1	0,5
Prim. completa	13,7	26,2	22,8	14,6	6,9
Secund. incompleta	16,7	28,9	24,2	17,9	7,2
Secund. completa	14,2	23,3	19,1	13,1	-7,4
Univ. incompleta	13,2	24,2	19,2	14,2	7,7
Univ. completa	5,3	9,8	6,5	4,5	-15,7
TOTAL	13,3	21,6	19,5	13,2	-0,7

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

similar al promedio también entre la población con secundaria completa o universitaria incompleta. También sugiere que el descenso en las tasas fue mucho más abrupto entre la población sin educación, menor aún que el desempleo antes de la crisis (mayo de 1998) y que persisten graves problemas de empleo entre la población con educación secundaria (completa o no) y con universitaria incompleta. Surge sin embargo el sorprendente resultado que la tasa de desempleo de los grupos de menor escolaridad (hasta primaria incompleta) es bastan-

CUADRO 9
TASAS DE DESEMPLEO (CON PLANES) POR SEXO Y DE JÓVENES
(En porcentajes)

	Mayo 1998	Mayo 2002	II trimestre 2004	II trimestre 2006
Varones	12,4	22,4	13,4	8,4
Mujeres	14,7	20,2	16,6	13,0
TOTAL	13,3	21,5	20,0	10,4
Varones <= 25 años	22,3	34,9	33,0	17,8
Mujeres <= 25 años	26,4	37,5	30,7	25,3
TOTAL <= 25 años	23,9	36,0	31,9	21,0

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

CUADRO 10
TASAS DE DESEMPLEO (CON PLANES) POR SEXO Y DE JÓVENES

	Mayo 1998	Mayo 2002	II trimestre 2004	II trimestre 2006
Varones	12,4	23,7	15,5	9,6
Mujeres	14,7	24,6	24,6	17,9
TOTAL	13,3	23,4	19,5	13,2
Varones <= 25 años	22,3	36,7	27,7	19,2
Mujeres <= 25 años	26,4	40,1	38,2	28,4
TOTAL <= 25 años	23,9	38,1	32,3	23,2

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

te inferior a la tasa para el resto de la población con la sola excepción del grupo con ciclo universitario completo.

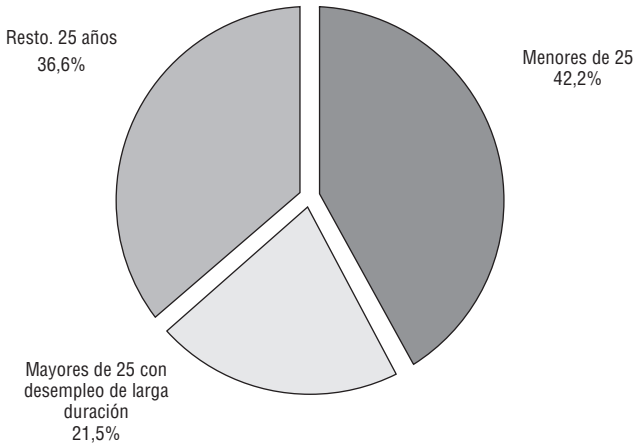
En parte, estos datos ocultan el hecho de que los planes de empleo se dirigen básicamente a la población de menor nivel de escolaridad, por lo que una parte de los desocupados sin educación "desaparece" del cómputo de la tasas de desempleo. Si se corrige este hecho, computando las mismas tasas pero considerando desocupados a quienes tienen un plan de empleo como principal ocupación,[5] los resultados son bien diferentes, tal como indica el cuadro 8.

En efecto, se observa que si bien la tasa de desempleo cayó para todos los niveles de educación respecto del peor momento de la crisis, el nivel actual es en promedio mayor para los grupos de menor escolaridad (hasta secundaria incompleta), y que la tasa media es similar a la observada en el segundo trimestre de 1998, básicamente por una fuerte caída en el grupo de mayor nivel de educación. Es decir que cuando se corrigen las definiciones para reducir el impacto de las distorsiones que introducen los planes de empleo, el nivel de educación constituye –como es de esperar– un factor que se asocia positivamente con la probabilidad de encontrar empleo y negativamente con el desempleo.

El género femenino también constituye una dimensión que aumenta la probabilidad de desempleo en general, independientemente del momento del ciclo económico –con escasas excepciones, como mayo del año 2002, cuando el impacto de la crisis fue muy general–. Si se utiliza la información habitual de la EPH (cuadro 9), se infiere que la caída del desempleo permite observar en la actualidad una tasa de desempleo más baja que antes de la crisis, tanto para mujeres como para varones. Lo mismo ocurre para el desempleo de los más jóvenes (menores de veinticinco años).

Si bien el desempleo cayó marcadamente en el ciclo actual, cuando se corrige por la presencia de planes de empleo –particularmente difundidos entre muje-

GRÁFICO 5
COMPOSICIÓN DE LOS DESOCUPADOS
II TRIMESTRE DE 2006



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

res– la situación es algo diferente, según se desprende del cuadro 10. Se observa que la tasa de desempleo de mujeres (17,9%) es mayor que la observada antes de la crisis, mientras que es menor la tasa para varones en casi 3 puntos porcentuales. La diferencia entre tasas por género asciende en promedio a más de 8 puntos porcentuales. De ambos cuadros se infiere también –como es de esperar– que los jóvenes enfrentan una probabilidad de desempleo que duplica la tasa promedio, y ello se mantiene en general ya sea que se consideren o no desempleados a los beneficiarios de planes.

El 42% de todos los desocupados –en la definición que incluye planes como ocupados– son jóvenes de hasta veinticuatro años de edad. Más de la mitad de todos los desocupados (gráfico 5) se distribuye entre estos jóvenes y los adultos desocupados de larga duración (más de un año, otro 26% del total); ambos grupos suman el 68% de los desempleados totales.[6] Se trata de dos grupos con problemas de empleo que requieren considerar –en el caso de los jóvenes– las particulares dificultades de inserción, dada la baja experiencia y las asimetrías de información que en este caso son más importantes. De allí la necesidad de evaluar el diseño de instituciones laborales que favorecen o no la incorporación de la población joven al mercado laboral. En lo que hace a los desocupados de larga duración, pueden requerir también un análisis especial –en particular evaluando el impacto de políticas activas sobre este grupo.

El resto de los desocupados incluye el grupo que se mueve más elásticamente con el ciclo económico. En particular ello ocurre entre los que tienen entre

tres y doce meses de búsqueda. Entre 2002 y 2006, la mayor reducción del porcentaje de desocupados se verificó entre los que tenían alguna experiencia previa y llevaban un período de búsqueda de seis a doce meses, y también entre aquellos con un período de búsqueda de tres a seis meses, tanto entre los adultos como en los más jóvenes. Comparada la situación actual con el momento previo a la crisis (segundo trimestre de 1998), la duración media del desempleo es similar entre adultos mayores de veinticinco años (es notable que la duración media no cambió significativamente durante el ciclo de caída y recuperación del empleo), pero en cambio es de alrededor de un mes más extensa entre los jóvenes menores de veinticinco años.

En síntesis, el actual contexto macroeconómico y laboral confirma que los principales problemas de empleo se encuentran en distintos grupos poblacionales, en particular jóvenes, mujeres, y población de menor nivel de calificación, que deriva en períodos de búsqueda prolongados entre la población adulta. Los grupos de población desocupada que son más rápidamente absorbidos durante el ciclo (por calificación, edad, esfuerzo de búsqueda, etc.), conforman un porcentaje cada vez menor en el total de desocupados. Por lo tanto, más allá de un ejercicio mecánico de proyección de elasticidades-PBI que permita vislumbrar una reducción del desempleo, cabe preguntarse por las condiciones institucionales y las políticas que pueden colaborar para reducir efectivamente los núcleos "más duros" de desempleo que se presentan en la actualidad en la Argentina. Ése es el objeto de análisis de los próximos capítulos.

ANEXO DE CUADROS

CUADRO A1
ECUACIONES DE SALARIOS - GBA

		Mujeres			Varones		
Edad	Variables	1998*	2003**	2005**	1998*	2003**	2005**
Edad 18-24	Edad	-0,5227	-0,0084	0,4650	0,9238	0,3598	0,2759
años	Edad al cuadrado	0,0131	0,0014	-0,0105	-0,0199	-0,0067	-0,0046
	Años de educación	0,0914	0,0354	0,1180	0,0460	0,1100	0,0775
	Constante	9,9313	5,1073	-0,2444	-5,1846	0,2072	1,7406
	Cantidad de obs.	299.986	223.072	209.415	440.705	290.175	328.929
Edad 25-49	Edad	0,0638	0,0107	0,0597	0,0963	0,0531	0,0327
años	Edad al cuadrado	-0,0008	0,0001	-0,0006	-0,0013	-0,0005	-0,0002
	Años de educación	0,0713	0,0936	0,0945	0,0763	0,0965	0,0956
	Constante	4,1260	4,9184	4,2166	3,6654	4,1099	4,8406
	Cantidad de obs.	1.067.733	943.390	1.090.719	1.612.883	1.270.775	1.401.363
Edad +50	Edad	0,2572	0,0809	0,1207	-0,0826	0,2089	0,0681
años	Edad al cuadrado	-0,0023	-0,0008	-0,0010	0,0007	-0,0017	-0,0006
	Años de educación	0,0672	0,0889	0,0853	0,0682	0,1014	0,1098
	Constante	-1,5270	3,4713	2,3658	8,0016	-0,8567	3,8316
	Cantidad de obs.	396.031	382.837	456.919	693.771	538.067	618.865

Notas: * Onda octubre. ** IV trimestre del año.
Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

CAUDRO A2
ECUACIONES DE SALARIOS PARA FORMALES E INFORMALES - GBA

	Mujeres		Varones	
Variables	Formales	Informales	Formales	Informales
Edad 18-24 años	-0,2198	0,3329	0,3493	0,1769
Edad al cuadrado	0,0049	-0,0071	-0,0072	-0,0278
Años de educación	0,0880	0,0690	0,0408	0,0582
Constante	7,8268	1,3826	1,9915	2,9681
Cantidad de obs.	126.065	263.566	236.830	387.822
Edad 25-49 años	0,0393	0,0590	0,0426	0,0301
Edad al cuadrado	-0,0003	-0,0007	-0,0004	-0,0002
Años de educación	0,0733	0,0501	0,0808	0,0540
Constante	5,0026	4,4729	4,9084	5,0235
Cantidad de obs.	1.028.224	1.041.200	1.423.308	1.204.356
Edad +50 años	0,1117	0,0412	0,1167	0,0332
Edad al cuadrado	-0,0010	-0,0004	-0,0009	-0,0002
Años de educación	0,0807	0,0519	0,0913	0,0797
Constante	2,8388	4,6738	2,5309	4,6652
Cantidad de obs.	347.319	456.815	539.234	556.053

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH.

NOTAS

1. Se realizaron estimaciones para otros años, observándose consistencia en los resultados para octubre de 1997 y octubre de 1998, y valores que se pueden considerar "de transición" para el cuarto trimestre de 2003, respecto del cuarto trimestre de 2005.

2. Véase Bour, J. L.: "Determinantes de la participación laboral en Buenos Aires", en *Estudios Económicos*, vol. II, Nº 3 y Nº 4, 1983, Universidad Nacional del Sur.

3. Si bien macroeconómicamente el ciclo abarca desde fines del año 1998, en el mercado de trabajo se manifiesta con un rezago, con ligero aumento del empleo todavía en 1999.

4. Bajo las hipótesis señaladas, y considerando la tasa que incluye como principal ocupación un plan de empleo.

5. Por falta de información, no se incluye la corrección para 1998, aunque en ese momento el impacto de los planes era menor al del período que se inicia en el año 2002.

6. Corrigiendo la definición de desempleo –ajustando por planes– la proporción de jóvenes cae del 42 al 37% en el segundo trimestre de 2006.

Capítulo 2
LAS INSTITUCIONES LABORALES EN LA ARGENTINA Y LA EXPERIENCIA COMPARADA

Todos los países han establecido un conjunto de leyes e instituciones que intentan proteger a los trabajadores y garantizarles un nivel de vida adecuado. En la mayoría de los países este sistema de protección está compuesto por la legislación en materia de empleo, la que regula los acuerdos colectivos y las leyes de la seguridad social.

La regulación laboral en la Argentina está contenida en leyes, convenios colectivos, acuerdos de empresas o contratos individuales. La estructura de las regulaciones es piramidal, en el sentido de que los acuerdos superiores sólo pueden establecer condiciones más beneficiosas que los inferiores. Éstos son un piso por debajo del cual los acuerdos de partes no son legalmente válidos. En la base de la pirámide se encuentra la legislación general, básicamente la ley de Contrato de Trabajo. Sobre ésta, los convenios colectivos pueden fijar mayores beneficios, mientras que los convenios por empresa o contratos individuales no pueden establecer condiciones menores a las establecidas en las etapas anteriores.

Respecto de la legislación, las regulaciones están contenidas en un sinnúmero de leyes, algunas específicas y otras, si bien legislan en general sobre otros temas, contienen elementos que afectan el mercado de trabajo.

Las principales disposiciones regulatorias en materia de empleo y condiciones de trabajo se encuentran en la Ley de Contrato de Trabajo (ley 20.744), la cual es complementada por otras leyes, como la Ley de Empleo (ley 24.013), la Ley de Reforma Laboral (ley 25.013) y la Ley de Trabajo (ley 25.250), y sus modificaciones. Esta legislación data de los años 1974 a 2004. Los convenios colectivos de trabajo (CCT) están regulados por la ley 23.551 del año 1988. Los convenios son celebrados entre una asociación representante de los empleadores y la asociación sindical de trabajadores con "personería gremial", la cual es determinada por la autoridad laboral de acuerdo con la Ley de Asociaciones Sindicales (ley 14.250, texto ordenado en 1988). Los convenios colectivos, tras ser homologados por el Ministerio de Trabajo, son aplicables a todas las empresas del sector, independientemente de si las empresas están o no representadas

por la asociación de empleadores o de si los trabajadores están o no afiliados al sindicato.

En lo que se refiere a salarios, la legislación sólo establece la fijación del salario mínimo, el cual está garantizado en la Constitución Nacional. Los convenios colectivos de trabajo fijan los salarios básicos o mínimos por categoría para la actividad. Existen asimismo sectores que se rigen en sus normas laborales y salariales por leyes o estatutos específicos, como el de la Construcción, el Empleo Agrario, el Servicio Doméstico y los Periodistas.

El presente capítulo analiza las regulaciones laborales en la Argentina. En la primera sección se reseñan los cambios en las regulaciones en los últimos años, mostrando marchas y contramarchas en materia de flexibilización del mercado laboral. La segunda sección resume las principales regulaciones laborales que rigen actualmente y, finalmente, la tercera sección compara las regulaciones laborales de la Argentina y el resto del mundo.

2.1. LA EVOLUCIÓN DE LAS REGULACIONES LABORALES EN LA ARGENTINA

Desde la década de 1990 hubo diversas reformas tempranas en materia de legislación laboral y de aportes a la seguridad social. Las reformas tendieron a un mercado más flexible y menores costos laborales. Hacia fines de esa década se revirtieron algunas de esas reformas, generando menor flexibilidad y mayores costos.

A fines de 1991 se sancionó la Ley de Empleo que incluyó diversos cambios en las relaciones laborales. Probablemente la modificación más importante fue la posibilidad de celebrar contratos de trabajo por tiempo determinado, lo que introducía mayor grado de flexibilidad al mercado de trabajo. Estos contratos, que tenían diversas formas y poblaciones objetivo, podían realizarse por plazos desde seis a dieciocho meses y gozaban de reducciones en las contribuciones patronales de entre el 50 y el 100% según el tipo de contrato. Sin embargo, la generalización de estos mecanismos no fue inmediata. Las diversas restricciones que imponía la propia legislación hacían difícil la implementación de este tipo de contratos. Entre otras cosas, las empresas no debían haber producido despidos colectivos con anterioridad a la celebración de esos contratos. Pero el mayor obstáculo fue sin duda que estas nuevas modalidades de contratación debían ser habilitadas a través de los convenios colectivos, lo que no ocurría en general.

Esa misma norma introdujo el seguro de desempleo en forma permanente; hasta ese momento sólo había existido en forma esporádica en el año 1983 y entre 1985 y 1989, al margen del régimen especial que tiene el sector de la construcción, y se modificó el pago de las indemnizaciones por despido.

Respecto de la indemnización, hasta 1989 la Ley de Contrato de Trabajo establecía un pago equivalente a un mes de sueldo por año trabajado, con un

mínimo de dos salarios y un tope para el salario de cómputo de tres salarios mínimos. En 1989, la Ley de Emergencia Económica eliminó el tope, debiéndose calcular la indemnización sobre el salario efectivo. La Ley de Empleo, reestableció dos años después la existencia de un tope, pero lo desvinculó del salario mínimo asociándolo al salario de convenio (lo que constituía un nivel intermedio entre el salario efectivo y el mínimo).

En el año 1993, con el objeto de estimular la demanda de trabajo, se inició un período de rebajas en los aportes patronales. La rebaja fue por región, siendo las mayores reducciones para las regiones de menor nivel de actividad. En ese año, las rebajas fueron solamente para el sector industrial, extendiéndose posteriormente al resto de los sectores productivos.

Anteriormente a esto y dada la escasa utilización de los mecanismos de contratación flexible introducidos en 1991, el gobierno había decretado la emergencia ocupacional en varias provincias, lo que habilitaba el uso de los contratos temporales con menor cantidad de restricciones. Juntamente con esto, la sanción de la ley de pequeñas empresas (pymes) las habilitó a celebrar este tipo de contratos sin necesidad de ser registrado. En 1995, la Ley de Flexibilización Laboral (ley 24.465) facilitó la aplicación de los contratos a tiempo parcial y extendió los contratos promovidos a otros grupos poblacionales a quienes estaban vedados. Todas estas medidas contribuyeron a la fuerte expansión de los contratos por tiempo determinado. La Ley de Flexibilización Laboral, también introdujo el contrato de aprendizaje y el período de prueba por tres meses, el cual podía extenderse a seis a través de un acuerdo colectivo.

También en los primeros años de la década de 1990 se reformaron dos instituciones que introducían, de diferente forma, fricciones en el mercado laboral.

En 1993, se cambió el sistema de jubilación vigente basado en un sistema de reparto puro por un sistema mixto de tres pilares –un pilar público de reparto, un sistema de capitalización con aporte obligatorio y un tercer nivel de capitalización con aporte voluntario– administrado por el sector privado, existiendo la opción de permanecer en el reparto, administrado por el Estado. A su vez el sistema de reparto fue modificado en sus parámetros básicos (años de aporte, edad de retiro, tasas de reemplazo, etc.).

En 1996 se reformó el sistema de riesgos del trabajo. Hasta ese momento, el sistema consistía en un esquema tarifado de resarcimiento económico, manteniendo el trabajador el derecho a efectuar una acción de derecho común asimilable a la de cualquier perjuicio, que derivó en un régimen altamente insatisfactorio en términos de protección al trabajador, prevención de riesgos y altos costos laborales. La reforma estableció un sistema compensatorio que genera para la empresa pagos de beneficios limitados además de la cobertura de la atención médica requerida. Para hacer frente a los riesgos, las empresas –salvo pocas excepciones de empresas u organismos que pueden autoasegurarse– deben contratar un seguro con operadores privados, las Administradoras de Riesgos del Trabajo.

En 1998, una nueva ley denominada de Reforma Laboral (ley 25.013) introdujo modificaciones en las instituciones del mercado de trabajo. En materia de regulaciones al empleo se redujo el período de preaviso para trabajadores con antigüedad inferior a tres meses, se redujo la indemnización para trabajadores con antigüedad inferior al año, y se regularon las pasantías. Sin embargo, la misma ley eliminó los contratos promovidos, redujo el período de prueba de tres meses a uno y modificó el contrato de aprendizaje, limitando el plazo máximo por el cual podía celebrarse y la dedicación semanal del trabajador, aunque elevó la población objetivo al levantar la edad del trabajador de veinticinco años a veintiocho años. En materia de negociación colectiva, estableció un plazo de dos años para la renegociación de convenios colectivos de trabajo que no hubieran sido renegociados hasta ese momento, muchos de los cuales databan de la década 1970. Además preveía la posibilidad de articulación de convenios, en el sentido de que un convenio de ámbito inferior podía prevalecer sobre otro superior, lo que no estaba permitido hasta ese momento.

En el año 2000, muchas de estas reformas fueron nuevamente modificadas por una nueva Ley de Reforma Laboral (ley 25.250). Se amplió nuevamente el período de prueba a tres meses, se establecieron rebajas de aportes patronales para nuevas contrataciones y se introdujeron diversas reformas que facilitaban la descentralización de la negociación colectiva.

Un año después, a mediados del año 2001, se elevaron nuevamente los costos de contratación en el mercado de trabajo. En ese momento, en los inicios de la crisis, se revirtió la rebaja de aportes patronales, si bien su aumento fue compensado con reducciones en el IVA. De este modo, las tasas de aporte se fijaron uniformemente en el 21%, excepto para las empresas grandes de servicios para las cuales el aporte se ubicó en el 25%.

A inicios del año 2002, ya con la crisis económica impactando en forma plena (el PBI descendió en promedio el 18% entre 1998 y 2002) el gobierno duplicó los costos de la indemnización, medida que inicialmente fue dispuesta mientras durara la crisis. Aún hoy, a pesar de la importante recuperación económica, no fue revertida totalmente, ya que el despido sin causa se penaliza con 1,5 meses por año de antigüedad, para los trabajadores que estaban contratados en el año 2002. La medida no rige para los que ingresaron al mercado después de esa fecha.

En el año 2004 se dio marcha atrás con la reforma de indemnización y preaviso del año 1998 y se derogó la ley de Reforma Laboral del año 2005, aunque algunas de sus modificaciones fueron mantenidas, como la duración del período de prueba (que se mantiene en treinta días). En cambio, en materia de flexibilización y descentralización de la negociación, la nueva legislación es una claro caso de contrarreforma, ya que se habilitó la ultraactividad (vigencia de las cláusulas de un convenio hasta su renegociación), se eliminó el plazo de vigencia de los convenios y sólo habilitó a los convenios de ámbito menor a negociar lo que el convenio superior le hubiera delegado, o materias no negociadas en él o condiciones de trabajo más beneficiosas.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES REGULACIONES

a) Contratación. Salvo circunstancias determinadas, el contrato de trabajo se celebra por tiempo indeterminado. Las excepciones a la contratación por tiempo indeterminado incluyen el contrato a plazo fijo y el contrato de trabajo por temporada. En el caso del contrato a plazo fijo, el plazo debe estar preestablecido y tener una duración menor a cinco años, y puede ser celebrado siempre que las modalidades de las tareas o de la actividad, razonablemente apreciadas, así lo justifiquen, lo que significa que de ser tareas habituales para la empresa, independientemente de si el contrato se realizó a plazo, en caso de conflicto terminará considerándose por tiempo indeterminado. El trabajo por temporada puede celebrarse cuando la actividad se realiza durante determinadas épocas del año, debiendo el empleador recontratar al mismo trabajador al inicio de cada temporada, lo cual hace de este contrato uno por tiempo indeterminado, solamente que la prestación laboral se lleva a cabo durante una parte del año.

Existen además otras dos modalidades de contratación: el contrato de aprendizaje y las pasantías.

El contrato de aprendizaje está destinado solamente a trabajadores de entre quince y veintiocho años sin empleo, teniendo una duración mínima de tres meses y máxima de un año, no pudiéndose contratar bajo esta modalidad a quienes hayan tenido una relación laboral previa con el empleador. La contratación bajo esta modalidad no puede superar el 10% del plantel de la empresa.

Al finalizar el contrato no existe obligación de indemnización, en cambio su recisión antes del período establecido genera la obligación de una indemnización de medio mes de sueldo.

Por su parte, bajo el régimen de pasantías pueden contratarse estudiantes terciarios y universitarios por un plazo mínimo de dos meses y máximo de un año, debiendo ser la jornada laboral de como máximo cinco días y no mayor de cuatro horas diarias. Para hacer uso de este sistema debe existir un convenio entre la institución educativa y la empresa, siendo la primera la que designa al pasante. Este tipo de contratos no genera relación laboral.

b) Período de prueba. El período de prueba es de treinta días, momento a partir del cual el contrato de trabajo se extiende por tiempo indeterminado, a pesar de lo cual, los convenios colectivos de trabajo pueden extenderlo hasta un máximo de seis meses. La finalización del contrato durante el período de prueba no genera indemnización, pero sí está sujeto a los aportes y contribuciones a la seguridad social.

c) Despido. En todos los casos, existe la posibilidad de despido sin justa causa a cambio de una compensación monetaria que se integra por dos conceptos: preaviso e indemnización. El preaviso es de un mes cuando la antigüedad en el trabajo es menor a cinco años y de dos meses cuando ésta sea superior. Si bien la ley establece el período de preaviso durante el cual el trabajador debe prestar

servicios, el empleador puede sustituirlo por el pago del período correspondiente sin la contraprestación por parte del trabajador. Aparte del período de preaviso, no existe gestión previa para la comunicación del despido.

La indemnización establecida en la ley de contrato de trabajo es de un mes de sueldo por año de trabajo en la empresa, existiendo un tope, para el salario de cómputo, de tres veces el promedio de los salarios básicos de convenio que corresponde al trabajador. Sin embargo, a principios del año 2002, al inicio de la crisis, la indemnización fue duplicada a fin de desalentar despidos. Posteriormente esta penalización fue siendo reducida y en la actualidad es del 50%.

Existe prohibición de despido por causales de embarazo o matrimonio, el cual es penalizado con mayores montos indemnizatorios, mientras que existen consideraciones por despidos por causas económicas, las cuales debidamente acreditadas dan lugar a una menor indemnización.

No existen consideraciones para el despido con causa en la legislación general. Las pautas para este despido están reguladas en los convenios colectivos, siendo difícil la prueba de la causa, lo que hace que la mayoría de los despidos se lleven a cabo alegando inexistencia de causa.

En caso de despido por causa de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo la indemnización se reduce a la mitad, pero se establece que el despido deberá comenzar con el personal menos antiguo dentro de cada especialidad, y en caso de igualdad de antigüedad deberán tenerse en cuenta las cargas de familia para proceder al despido.

d) Despido colectivo o suspensión colectiva. No existen restricciones ni mayores costos en caso de despido colectivo, pero sí un procedimiento especial anterior a su concreción, que debe efectuarse en el Ministerio de Trabajo. Previo a hacer efectivo el hecho, y siempre que afecte a un número considerable de trabajadores que se establece según el tamaño de la empresa, ésta debe ofrecer todos los elementos probatorios de las causas del despido y se inicia una ronda de negociación con la asociación sindical correspondiente, que tiene una duración máxima de diez días. No existe indicación de cuál es la consecuencia en caso de que no se llegue a un acuerdo.

e) Situaciones de crisis. Además de las disposiciones establecidas por despidos colectivos o por despido por fuerza mayor, la ley de quiebras establece que el inicio de un concurso preventivo, deja sin efecto la vigencia del convenio colectivo, rigiéndose los contratos laborales por los acuerdos individuales y por la Ley de Contrato de Trabajo por un plazo de tres años o hasta la finalización del concurso. La empresa y la asociación sindical correspondiente pueden firmar un convenio colectivo para el período de crisis.

f) Tiempo de trabajo y licencias. La legislación limita la distribución de las horas acorde a las necesidades de la actividad, estableciendo un máximo de ocho horas diarias y de cuarenta y ocho horas semanales, y un descanso mínimo de doce horas entre dos jornadas de trabajo consecutivas, si bien se admiten algunas excepciones. Además de esto, algunos convenios colectivos introducen

limitaciones de menor número de horas diarias y semanales. Existen además restricciones adicionales a la jornada de trabajo insalubre y nocturna.

Respecto de las licencias, la Ley de Contrato de Trabajo establece las licencias mínimas por maternidad, enfermedad, estudio, vacaciones, fallecimiento de familiar, entre otras. Algunos convenios colectivos establecen licencias de mayor envergadura, en particular en el sector público.

g) Protección de minorías. Existe legislación que establece "protección" al trabajo femenino, limitando la contratación de mujeres para el trabajo nocturno y para ciertas actividades consideradas riesgosas, además de las disposiciones referidas a maternidad y excelencia. Estas regulaciones tienden a reducir la demanda de trabajo femenino. También existen restricciones al trabajo de menores.

h) Salario mínimo. En materia de salarios, la Constitución Nacional garantiza la existencia de un salario mínimo, fijado arbitrariamente por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, que rige para todos los trabajadores comprendidos por la Ley de Contrato de Trabajo y los trabajadores públicos.

i) Negociación colectiva. La negociación laboral, ya sea referida a condiciones de trabajo o salarios, en general, se realiza por actividad a nivel centralizado, y es vinculante para quienes no están afiliados, ya sea al sindicato o a la cámara empresaria firmante. La potestad de negociar la ostenta la asociación sindical con "personería gremial", la cual se otorga a la asociación que tenga la mayor cantidad afiliados del ámbito que pretenda representar.

Esta forma de negociación establece rigideces frente a las condiciones cambiantes de los mercados y la tecnología en el sentido de que a los sectores/empresas que enfrentan shocks diferenciados les resulta difícil modificar las condiciones de trabajo y/o los salarios.

j) Legislación sindical. La afiliación sindical no es obligatoria, aunque lo acordado en los convenios colectivos rige para todos los trabajadores de la actividad, estén o no afiliados. La cuota sindical es obligatoria para los trabajadores afiliados, sin embargo, si el CCT establece un aporte especial para el sindicato, éste es obligatorio para todos los trabajadores.

Todo grupo de trabajadores puede libremente formar un sindicato, sin embargo, solamente quien ostente la personería gremial tiene derecho a negociar.

Las asociaciones sindicales pueden agruparse en federaciones (asociaciones de segundo grado) y en confederaciones (asociaciones de tercer grado). Las federaciones y confederaciones pueden adquirir personería gremial.

Ningún sindicato de empresa puede tener personería gremial, excepto que en la zona de actuación y en la actividad correspondiente o en la categoría no exista una asociación sindical de primer grado.

l) Aportes y contribuciones a la seguridad social. Dentro de las regulaciones que afectan el nivel de empleo y salario se encuentran los aportes y las contribu-

ciones que trabajadores y empleadores realizan a la seguridad social. Los conceptos sobre los cuales las empresas retienen al trabajador (aportes personales) son los siguientes:

1) Sistema de pensiones: el aporte al sistema de jubilación está establecido por ley en el 11% de la remuneración bruta. En este caso, el trabajador tiene la opción de destinar su aporte a una administradora de fondos de pensión (AFJP) o permanecer en el sistema público jubilatorio (reparto). Si bien la ley establece el aporte del 11%, en la actualidad a quienes aportan al sistema de capitalización se les descuenta solamente el 7%, aunque existe un cronograma que elevaría este porcentaje al 11% en octubre de 2006, por lo que se lo considera a los efectos de los cálculos, el aporte de ley.
2) Obra social: el aporte es del 3% y el trabajador puede elegir la administradora de salud dentro de las que son administradas por entidades sindicales.
3) PAMI: es el seguro de salud para jubilados y pensionados, que funciona como un sistema de reparto. El aporte por este concepto es del 3%.

CUADRO 1
ARGENTINA
APORTES Y CONTRIBUCIONES LABORALES
(Como % del salario)

	Trabajador en reparto		Trabajador en capitalización	
	General	Empresas de comercio y servicios grandes	General	Empresas de comercio y servicios grandes
Remuneración neta	**83,0**	**83,0**	**87,0**	**87,0**
Aportes y contribuciones individuales	*17,0%*	*17,0%*	*13,0%*	*13,0%*
Jubilación	11,0%	11,0%	7,0%	7,0%
INSSYP	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Obra social	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Remuneración bruta	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Aportes y contribuciones patronales	*23,0%*	*27,0%*	*23,0%*	*27,0%*
Costo por unidad de tiempo	**123,0**	**127,0**	**123,0**	**127,0**
Tax wedge	**48,2%**	**53,0%**	**41,4%**	**46,0%**

Fuente: FIEL, sobre la base de MTEySS.

En todos los casos el porcentaje se calcula hasta el tope de $ 4.800 antes mencionado. Las contribuciones patronales representan el 17% de la remuneración bruta en el caso general, y el 21% para las empresas de prestación y locación de servicios. Además, las empresas aportan un 6% a la obra social que el trabajador haya elegido.

Desde octubre de 2005 las contribuciones patronales se realizan sobre el monto total del salario.[1] La existencia de aportes y contribuciones introducen una diferencia entre el salario percibido por el trabajador y el costo de la mano de obra para el empleador, aunque parte de los aportes personales son "apropiables" por el trabajador.

2.3. REGULACIONES LABORALES. ARGENTINA Y EL MUNDO

A continuación, se compara el nivel de protección del empleo en la Argentina con el de otros países del mundo. Para ello se utilizan dos mediciones ya existentes como el EPL (Employment Labor Legislation) que elabora la OCDE y el Índice de Rigidez del Empleo confeccionado por el Banco Mundial dentro del índice global de clima de negocios (*Doing Business*).

a) Índice de Rigidez del Empleo (Banco Mundial)

Este índice, elaborado por el Banco Mundial, se basa en dieciséis ítems que se agrupan en tres dimensiones: a) restricciones a la contratación, b) restricciones al despido, y c) inflexibilidad horaria.

El índice de restricciones a la contratación considera si sólo se pueden utilizar contratos a término (plazo fijo) para tareas temporarias, la duración máxima que pueden tener y la relación entre el salario mínimo y el valor agregado por trabajador principiante.

La dificultad en el despido tiene en cuenta –en los casos que el exceso de empleo es considerado un motivo justo de despido–, si el empleador debe o no comunicar a una tercera parte el despido de un trabajador excedente o efectuar una comunicación previa a un despido colectivo, si debe obtener permiso para efectuarlo, si existen consideraciones legales que obliguen a la reubicación o reentrenamiento previo a un despido, y si existen normas que establezcan prioridades en materia de despidos o suspensiones o a la recontratación.

Finalmente, la rigidez en el tiempo de trabajo mide las horas máximas de trabajo permitidas al día, la cantidad máxima de días durante la semana, si existen o no restricciones al trabajo nocturno, restricciones al trabajo durante el período de vacaciones, y la longitud de la licencia anual (vacaciones).

Además de este índice, el BM mide el costo del despido y un indicador del costo de la contratación. El primero de ellos tiene en cuenta el costo del preaviso, los pagos por indemnización y las penalidades existentes al despido de traba-

jadores redundantes, todo esto expresado en semanas de trabajo, mientras que el segundo mide todos los pagos a la seguridad social e impuestos al trabajo asociados con la contratación de un trabajador. En todos los casos, las variables son evaluadas para un trabajador con veinte años de antigüedad, casado con dos hijos.

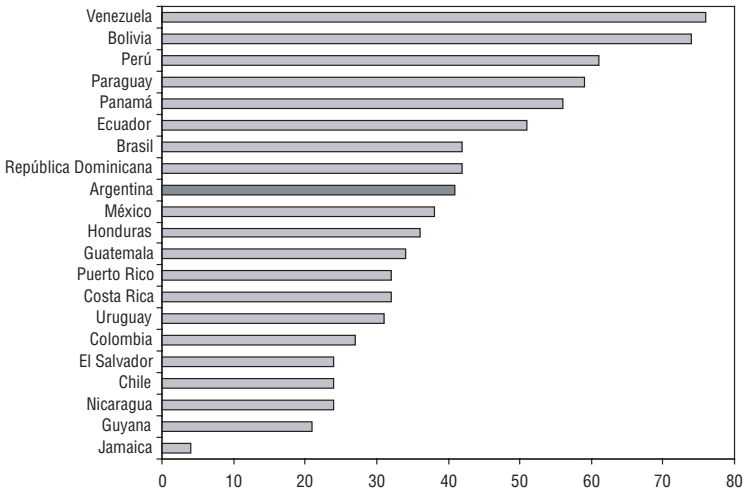
Para el año 2006, en el ranking ascendente de 155 países[2] –de países menos regulados, a países más regulados–, la Argentina aparece en el puesto 101, compartiendo el lugar con India, Guinea y Sudáfrica. El promedio simple de todos los países arroja un Índice de Rigidez del Empleo de 37,5, mientras que el valor para la Argentina es de 41.

Excluyendo a los países de más bajos ingresos,[3] en cuyo caso la muestra se restringe a 109 países, la Argentina aparece en el puesto 66, es decir mejora su posición relativa, pero se encuentra en la mitad superior de la tabla (países más regulados).

Dentro del total de países no pobres, los que tienen menor nivel de regulación en el empleo (considerando contratación, despido y flexibilidad en horas) son Hong Kong, Islas Maldivas, Islas Marshall, Singapur y Estados Unidos, con nivel cero.

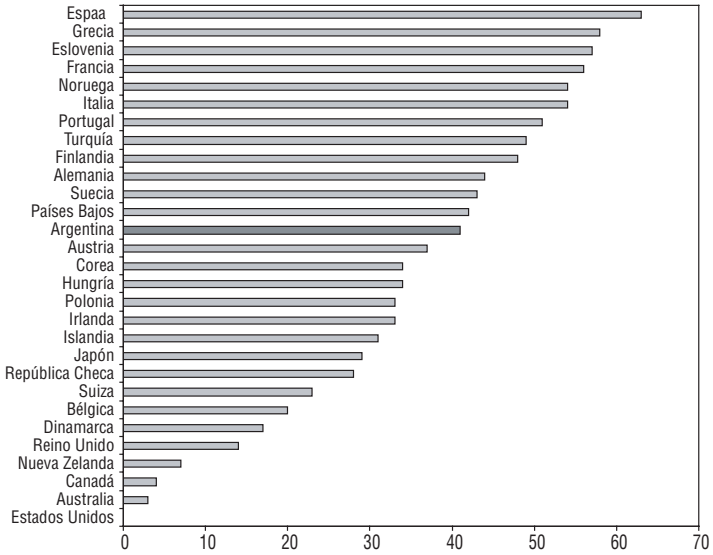
Para la Región de América latina y el Caribe, el promedio del Índice de Rigidez del Empleo asciende a 31,7. Dentro de la región, el menor nivel de rigidez en el empleo pertenece a Jamaica, donde el índice es de 4, seguido de Guya-

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE RIGIDEZ DEL EMPLEO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE RIGIDEZ DEL EMPLEO
ARGENTINA Y OCDE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

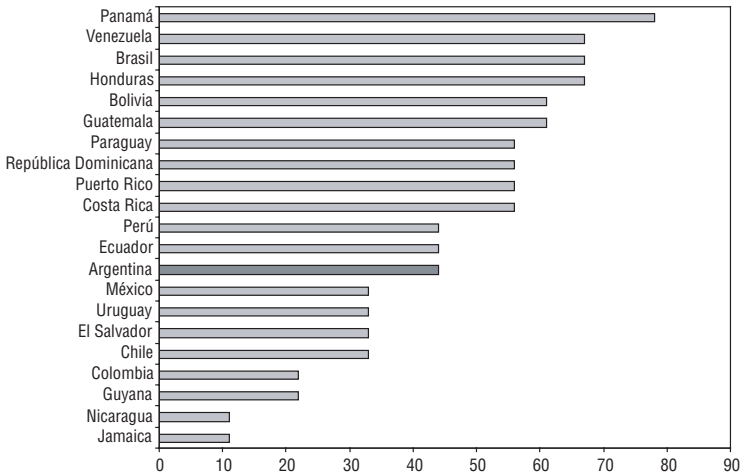
na (21), Chile, Salvador y Nicaragua (24). Los países con mayor rigidez son Venezuela y Bolivia, que a su vez tienen los mayores niveles de regulación entre los países no pobres.

Comparando en esta medición la Argentina con los países de la OCDE, se encuentra que entre los 29 países considerados la Argentina se ubica en el puesto 13 de países con más regulación. En este caso, son Estados Unidos, Australia y Canadá los países más flexibles, mientras que España, Grecia, Eslovenia y Francia son los más regulados. La desagregación del índice muestra que, en lo que respecta a las dificultades de contratación, la Argentina presenta mayor rigidez que el promedio, ya que aparece en el puesto 72 dentro del ranking de los 109 países. Existen veinticinco países para los cuales el valor de este subíndice es cero,[4] mientras que el país con mayor regulación es Marruecos (índice = 100). El nivel del índice para Argentina es 44.

Dentro de América latina y el Caribe este tipo de regulación parece ser relativamente más laxa en la Argentina que en el resto de la región –sólo nueve de los veintidós países son más flexibles en este aspecto–, sin embargo, comparando con la OCDE, la regulación es relativamente más fuerte.

En lo que se refiere a las dificultades para el despido, que sólo considera la posibilidad de efectuar despidos aunque no considera sus costos, dentro del con-

GRÁFICO 3
ÍNDICE DE DIFICULTAD PARA LA CONTRATACIÓN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

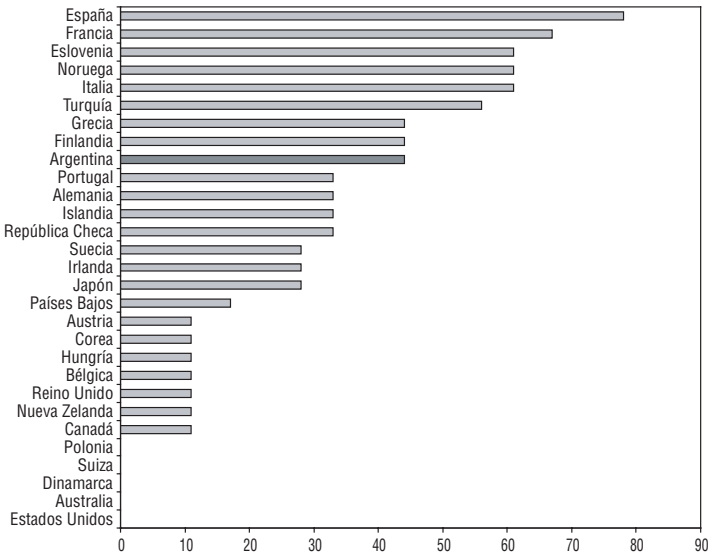
junto de países no pobres, la Argentina resulta tener una legislación relativamente flexible. En este caso, veintisiete del total de países no presentan ninguna restricción para el despido. Dentro de los países de América latina y el Caribe la Argentina se ubica en el ranking junto con Chile, Colombia, Guyana y Puerto Rico. Lo mismo sucede dentro del conjunto de países de la OCDE.

En lo que hace a la flexibilidad horaria, en el total de países no pobres la Argentina presenta una relativa rigidez con un valor de 60 para el índice: el nivel mínimo que adopta este indicador es cero, mientras que el máximo se encuentra en 80. Sin embargo, dentro de la región de América latina y el Caribe, la Argentina presenta *el más alto nivel de rigidez en materia de tiempo de trabajo* juntamente con Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En el aspecto que la Argentina se destaca negativamente es en lo que hace a los costos de despido, medidos como semanas de salario que se deben abonar para un trabajador de veinte años de antigüedad. En la Argentina, considerando tanto el pago de indemnización como el preaviso, las semanas pagadas por este evento ascienden a 138,7. Este número es sólo superado por Sri Lanka y Egipto (177,7 y 186,3) dentro del conjunto de total de países no pobres. Claramente, resulta el valor más alto dentro del grupo de países de América latina y el Caribe y dentro de los países de la OCDE.

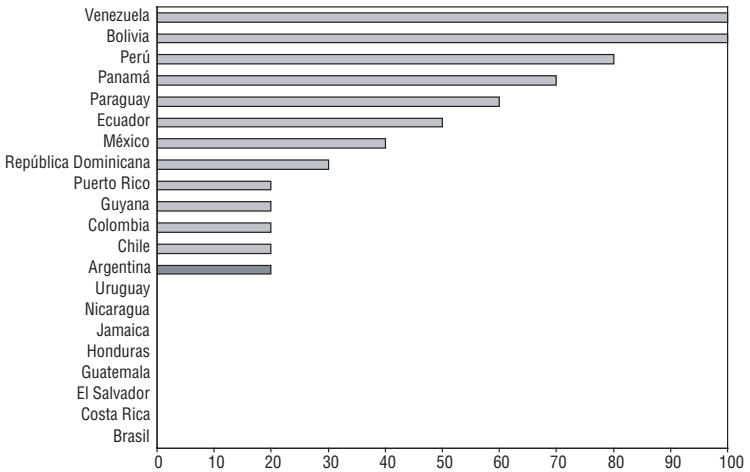
Dentro de América latina y el Caribe los menores costos de despido se encuentran en Puerto Rico, Nicaragua, Costa Rica y Uruguay, mientras que en

GRÁFICO 4
ÍNDICE DE DIFICULTAD PARA LA CONTRATACIÓN
ARGENTINA Y OCDE



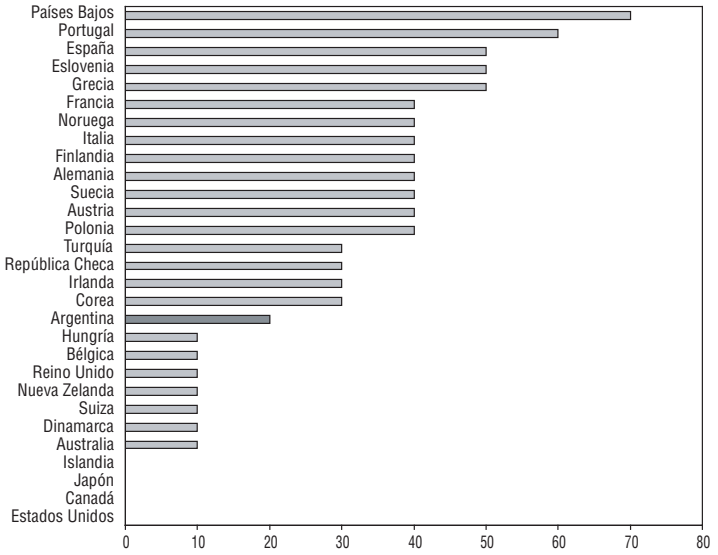
Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 5
ÍNDICE DE DIFICULTADES PARA EL DESPIDO
AMÉRICA LATINA Y CARIBE



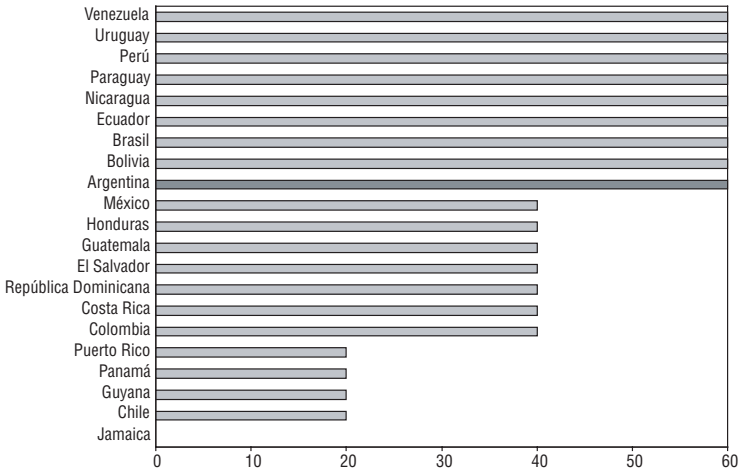
Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 6
ÍNDICE DE DIFICULTAD PARA EL DESPIDO
ARGENTINA Y OCDE



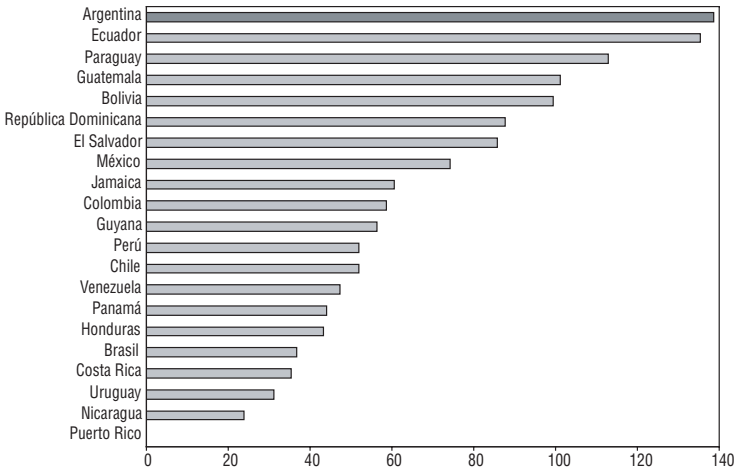
Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 7
ÍNDICE DE INFLEXIBILIDAD HORARIA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



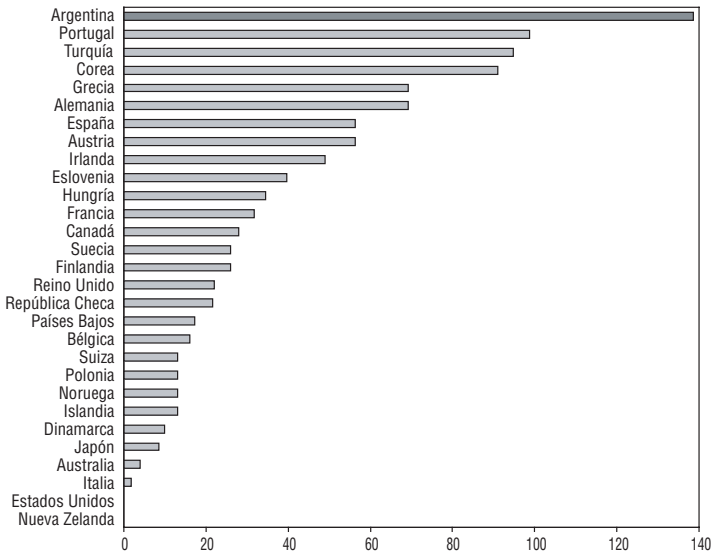
Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 8
COSTOS DE DESPIDO (EN SEMANAS DE PAGO)
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 9
COSTO DE DESPIDO (SEMANAS DE PAGO)
ARGENTINA Y OCDE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

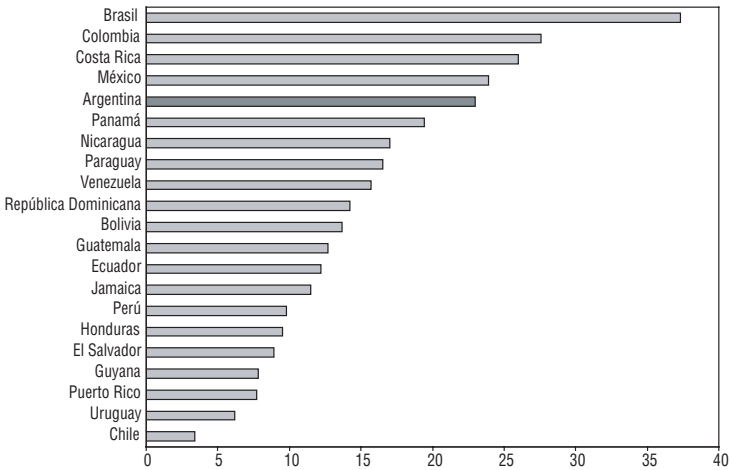
los países de la OCDE, en Estados Unidos y Nueva Zelanda el costo del despido es cero.

Cabe la aclaración que los costos aquí medidos solamente consideran los costos derivados de la ruptura efectiva. En algunos países, como Brasil, Uruguay, Chile, Estados Unidos e incluso la Argentina, existen aportes específicos para el seguro de desempleo que no aparecen medidos en este indicador, ya que se realizan independientemente de que el trabajador sea efectivamente despedido o no.

Si bien el costo del despido incluye el cargo adicional impuesto a través de la Ley de Emergencia Económica de principios del año 2002, que actualmente se ubica en un 50% de la indemnización correspondiente, está previsto que este cargo sea reducido en un lapso no muy lejano. Aun sin considerarlo, el nivel de pago por despido sigue siendo alto: 95,33, ubicándose solamente por debajo de Portugal, Bolivia, Guatemala, Indonesia, Paraguay, Ecuador y los países antes mencionados.

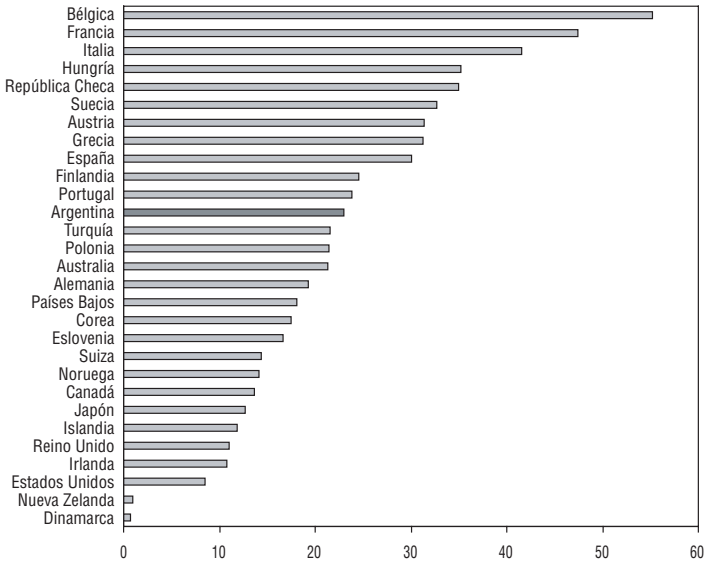
Respecto de la medida del costo de contratación, esencialmente el porcentaje del salario aportado por la empresa a la seguridad social para un trabajador de veinte años de antigüedad, el porcentaje promedio de aportes –para países no pobres– es del 17,8%, mientras que el valor para la Argentina es del 23% del salario. Para este conjunto de países, 30 tienen niveles de aportes de entre el 0 y 10%, en 39 países el porcentaje oscila entre el 10 y 20%, 29 países figuran con

GRÁFICO 10
COSTO DE CONTRATACIÓN (COMO % DEL SALARIO)
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

GRÁFICO 11
COSTO DE CONTRATACIÓN (COMO % DEL SALARIO)
ARGENTINA Y OCDE



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

aportes de entre el 20 y el 30%, 17 con aportes de entre el 30 y 40% y solamente 4 para los cuales el porcentaje es superior al 40%. De este modo, la Argentina se ubica por encima de la mitad del ranking.

En la región de América latina y el Caribe, el nivel de aportes a la seguridad social vigente en la Argentina sólo es superado por México, Costa Rica, Colombia y Brasil. Los niveles más bajos corresponden a Chile y Uruguay.

Comparando con los países de la OCDE, el nivel de aportes a la seguridad social en la Argentina se encuentra muy próximo al promedio del área (22,2%) con nueve de veintinueve países con aportes superiores.

b) Índice ELP (OCDE)

El índice ELP, que elabora la OCDE, mide el grado de protección del empleo basado en dieciocho ítems que pueden agruparse en las siguientes tres dimensiones:

a) Protección del empleo permanente contra los despidos: en este punto evalúan los procedimientos previos para el despido, la longitud del preaviso y la indemnización por despido.

b) Regulaciones del empleo temporario: se consideran la posibilidad y las restricciones existentes para celebrar contratos temporarios y contratos por agencia.
c) Requerimientos específicos al despido colectivo: se tienen en cuenta las normas y restricciones para efectuar despidos colectivos.

El índice puede tomar valores entre 0 y 6, siendo cero la ausencia de este tipo de regulaciones y seis el nivel máximo de regulación. Dentro de este esquema, el nivel de la Argentina para el ELP es de 2,4 para el año 2006. El último relevamiento realizado para la OCDE muestra que el mercado de trabajo más regulado es Turquía con un valor del índice de 3,5 y el país con menor regulación es Estados Unidos para el cual el nivel del ELP es de 0,7.

CUADRO 2
RANKING DE PROTECCIÓN LEGAL DEL EMPLEO

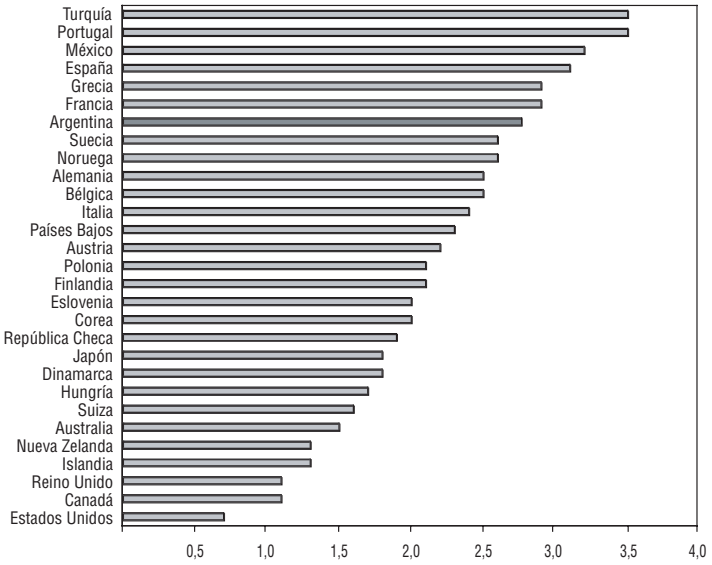
País	Empleo permanente	País	Empleo temporario	País	Despido colectivo
Estados Unidos	0,2	Canadá	0,3	Nueva Zelanda	0,4
Reino Unido	1,1	Estados Unidos	0,3	Argentina	1,25
Suiza	1,2	Eslovenia	0,4	Japón	1,5
Canadá	1,3	Reino Unido	0,4	Corea	1,9
Australia	1,5	República Checa	0,5	República Checa	2,1
Dinamarca	1,5	Islandia	0,6	Francia	2,1
Islandia	1,6	Australia	0,9	Islandia	2,4
Bélgica	1,7	Hungría	1,1	Turquía	2,4
Nueva Zelanda	1,7	Suiza	1,1	Eslovenia	2,5
Italia	1,8	Países Bajos	1,2	Finlandia	2,6
Hungría	1,9	Japón	1,3	Australia	2,9
Japón	2,1	Nueva Zelanda	1,3	Canadá	2,9
Finlandia	2,2	Polonia	1,3	Hungría	2,9
Polonia	2,2	Dinamarca	1,4	Noruega	2,9
México	2,3	Austria	1,5	Reino Unido	2,9
Noruega	2,3	Suecia	1,6	Estados Unidos	2,9
Austria	2,4	Corea	1,7	Países Bajos	3
Grecia	2,4	Alemania	1,8	España	3,1
Corea	2,4	Finlandia	1,9	Austria	3,3

CUADRO 2 (Cont.)

País	Empleo permanente	País	Empleo temporario	País	Despido colectivo
Argentina	2,5	Italia	2,1	Grecia	3,3
Francia	2,5	Bélgica	2,6	Portugal	3,6
España	2,6	Portugal	2,8	Alemania	3,8
Turquía	2,6	Noruega	2,9	México	3,8
Alemania	2,7	Grecia	3,3	Dinamarca	3,9
Suecia	2,9	España	3,5	Suiza	3,9
Países Bajos	3,1	Francia	3,6	Bélgica	4,1
República Checa	3,3	Argentina	3,6	Polonia	4,1
Eslovenia	3,5	México	4,0	Suecia	4,5
Portugal	4,3	Turquía	4,9	Italia	4,9

Fuente: FIEL y OCDE (2004).

GRÁFICO 12
ÍNDICE DE PROTECCIÓN LEGAL DEL EMPLEO
EPL



Fuente: OCDE.

En comparación con los países de la OCDE, la Argentina presenta un mercado de trabajo muy regulado apareciendo en el séptimo lugar de mayor regulación dentro del conjunto de los veintinueve países considerados.

Desagregando en los tres principales componentes del índice, la Argentina presenta un alto nivel de regulación en la protección de los empleos permanentes –décimo en el ranking de mayor regulación–, y un muy alto nivel de regulación en lo que se refiere a contratos temporarios, ítem en el que sólo es superado por México y Turquía en las restricciones para el uso de este tipo de contratación. Finalmente, existe un muy bajo nivel de regulación en lo que se refiere a despidos colectivos, donde se observa la menor regulación después de Nueva Zelanda.

2.4. CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, la Argentina ha mostrado una fuerte inestabilidad en materia de regulaciones laborales, haciendo avances y retrocesos hacia y desde la flexibilización del mercado de trabajo.

Siguiendo la medición que elabora el Banco Mundial el promedio de las regulaciones al empleo –contratación, despido y horas trabajadas–, ubica a la Argentina en el año 2006, en el puesto 101, compartiendo el lugar con India, Guinea y Sudáfrica. El promedio simple de todos los países arroja un Índice de Rigidez del Empleo de 37,5, mientras que el valor para la Argentina es de 41. Excluyendo los países pobres, su posición relativa mejora, ya que tiene el lugar 66 sobre 109 países en la muestra.

Desagregando por rubros, se observa que en restricciones a la contratación, la regulación en la Argentina parece más laxa que en la mayoría de los países en la medición global, aunque más restrictiva dentro del grupo de la OCDE. En materia de despido, midiendo exclusivamente la dificultad del procedimiento del despido sin considerar su costo, la Argentina aparece como flexible frente al resto, aunque parece rígida en materia de flexibilidad horaria.

En lo que se refiere a costos de despido, excluyendo los países no pobres, sólo Egipto y Sri Lanka superan el costo de la Argentina. Aun eliminando el punitorio actual del 50% adicional que se establece para la indemnización, que debería ser eliminado en un plazo no muy lejano, la Argentina aparece dentro de los diez países con mayores costos. En lo que respecta a los costos de contratación, la Argentina aparece por encima del promedio global, aunque dentro de la región de América latina y el Caribe, se agrupa con los países de mayores costos.

La medición de la OCDE muestra a la Argentina dentro del grupo con legislación laboral más restrictiva, principalmente porque, a diferencia del índice del Banco Mundial, incluye los costos del despido. En esta medición, la Argentina aparece con baja regulación en los procedimientos de despidos colectivos, pero muy regulada en la posibilidad de efectuar contratos temporarios.

NOTAS

1. Desde el año 1993 hasta abril de 2004 el tope fue de $ 4.800, posteriormente se estableció un cronograma que fue elevando el tope hasta su eliminación en octubre de 2005.

2. Si bien se analizan 175 países, sólo se ha publicado información desagregada de 155.

3. El Banco Mundial para este trabajo clasifica como países pobres a países con Ingreso Bruto Nacional de hasta US$ 870, eso hace que países habitualmente considerados pobres, Nicaragua, Bolivia, entre otros, no hayan sido excluidos de la muestra.

4. Hong Kong, Maldivas, Islas Marshall, Singapur, Estados Unidos, Australia, Georgia, Arabia Saudita, Tonga, Malasia, Kuwait, Dinamarca, Kiribati, Bostwana, Emiratos Árabes Unidos, Kazajstán, Suiza, Belarús, Israel, Namibia, Sri Lanka, Mauritania, Siria, Polonia y Egipto.

Capítulo 3
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS DE TRABAJO. ¿A QUIÉN PROTEGE LA REGULACIÓN?

Las regulaciones laborales son de aplicación a todos los trabajadores asalariados formales de la economía, lo cual no necesariamente significa que no tengan impacto sobre el empleo informal, ya que los trabajadores informales pueden, vía judicial, obtener resarcimiento de parte del empleador por no haber cumplido con las normas laborales vigentes.

Desde comienzos de la década de 1980, una proporción cada vez menor de trabajadores pertenece al sector protegido en materia laboral, lo cual resulta uno de los hechos más notables de la evolución del mercado de trabajo argentino, y más aún por el hecho de que esto se debe al estancamiento del empleo formal en la mayor parte del período.

La primera parte de este capítulo muestra la evolución del empleo formal en las últimas décadas, mientras que en la segunda parte se realiza un análisis descriptivo de las características de quienes se hallan protegidos por la regulación laboral. La tercera sección analiza si, además de la protección que brinda la legislación, los trabajadores tienen salarios superiores en el sector formal de la economía, o por el contrario la protección laboral tiene un "costo" a través de menores ingresos.

3.1. COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO PROTEGIDO

El empleo protegido por regulaciones laborales, es decir el empleo formal, ha perdido participación en los últimos años. Desde comienzos del año 1980, el empleo total urbano creció un 60%, con mayor expansión en el empleo asalariado (67,7% versus 39,9% el empleo por cuenta propia).

Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento del empleo asalariado se produjo en el mercado no protegido de trabajo. Mientras en el año 1980 el empleo asalariado formal representaba el 77,2% del empleo asalariado total, en el año 2006 ese porcentaje se había reducido al 56%. Sin embargo, si se des-

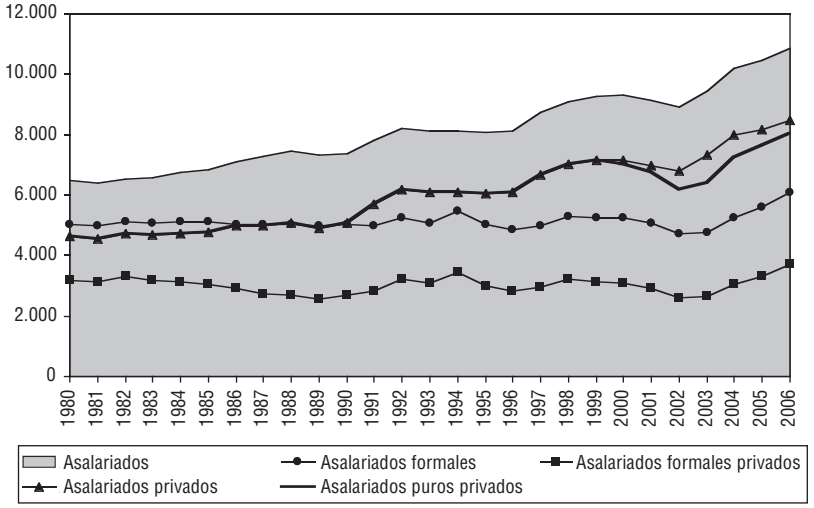
cuenta a quienes trabajan a través de un plan de empleo, registrados en las Encuestas de Hogares como trabajadores informales, ese porcentaje asciende al 58%.

Tomando en consideración solamente el empleo privado, los ratios son más llamativos. En 1980, del total de asalariados privados, el 68% pertenecía al mercado de trabajo que se rige por la legislación laboral. Ese porcentaje ha descendido al 46% en el año 2006. Es decir, dentro del empleo privado, más de la mitad del empleo es informal.

A lo largo de todo el período, pueden distinguirse cuatro etapas: 1980-1991, 1991-1994, 1994-2002 y 2003 en adelante. Durante el primer período (1980-1991), que coincide con un bajo crecimiento económico y alta regulación laboral, el empleo asalariado creció a una tasa del 1,7% anual (20,4% en total) y el asalariado privado un 1,8%. Sin embargo, el empleo formal en el sector privado, excluyendo la ocupación en el sector público, a lo largo de todo el período se contrajo 11,2% entre puntas, es decir, el crecimiento del empleo asalariado en el sector privado fue consecuencia del fuerte incremento del empleo no registrado.

A lo largo del siguiente período (1991-1994), que coincide con un elevado crecimiento económico y con los primeros indicios de flexibilización en el mercado de trabajo, el empleo asalariado creció a una tasa media anual algo menor que en el período anterior –1,2%–, lo que implicó un aumento del 3,6% para todo el lapso. Sin embargo, los asalariados del sector privado crecieron un 2,5%

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PROTEGIDO



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH e INDEC.

en todo el período y los asalariados privados formales casi triplicaron el crecimiento en el sector privado (7,0%). Claramente, en esos años hubo una caída en el empleo informal.

Entre 1994 y 2002, el empleo asalariado creció a un ritmo similar al del período anterior, el 1,2% anual (9,9% en los seis años). Considerando exclusivamente el empleo en relación de dependencia en el sector privado, la expansión fue algo mayor (11,3%), sin embargo a mediados del año 2002 aparecen los Planes Jefes y Jefas de Hogar muchos de los cuales tienen como contraprestación para su percepción la realización de un trabajo, lo que deriva en que muchos de quienes declaran estar ocupados lo hacen a través de este mecanismo. Si se excluye este tipo de ocupados, es decir sólo se tiene en cuenta el empleo genuino, el empleo asalariado privado crece notablemente menos: el 1,2% en todo el tiempo considerado. Sin embargo, el empleo regulado por las leyes laborales tuvo un comportamiento por demás distinto, ya que el empleo formal disminuyó el 13,3% y el formal privado un 24,4%. Nuevamente, el aumento del empleo asalariado en todo este período es empleo no registrado.

En resumen, entre el año 1980 y el año 2002, la cantidad de trabajadores beneficiados por las leyes laborales se redujo casi un 6%, mientras que los trabajadores en relación de dependencia privados formales cayeron aún más: casi un 18%, resultando todo el crecimiento del empleo asalariado en este período en el sector no registrado de la economía.

A partir del año 2003, como consecuencia de la recuperación de la economía tras la crisis del default, el empleo comienza a crecer muy fuertemente. El empleo total ha crecido desde entonces a una tasa promedio anual del 5,5%, tasa aún mayor en el segmento del empleo asalariado (6,8%). Sin embargo, lo más relevante del período es el aumento del empleo formal y formal privado que registran tasas promedio anual de crecimiento del 8,8% y 12,3% respectivamente, terminando con más de veinte años estancamiento. El empleo informal, también continuó expandiéndose, pero a una ritmo algo inferior (6,7% considerando solamente el empleo genuino) con lo cual la tasa de informalidad se ha visto reducida.

3.2. ¿A QUIÉNES PROTEGE LA REGULACIÓN?

Dado el alto nivel de trabajo no registrado, es interesante analizar los atributos que distinguen a los trabajadores formales de los informales dentro del empleo asalariado, es decir que en esta sección del trabajo se analizan los factores que favorecen la condición de formalidad en el trabajo en relación de dependencia.

Para ello, se estimó un modelo del tipo probit donde la variable dependiente es una variable dummy que toma el valor 1 si el individuo trabaja de manera informal –la cual se define si al individuo se le realizan aportes al sistema de jubilación– y cero en caso contrario. Las estimaciones se restringieron al empleo

genuino, es decir que no se incluyen los ocupados bajo planes de empleo, los cuales, dado que no realizan aportes jubilatorios, aparecen como ocupados informales.

La fuente de información utilizada es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC que contiene las principales características socioeconómicas de los individuos relevados. Hasta el año 2003, la EPH era una encuesta que se realizaba dos veces al año (mayo y octubre) en 27 aglomerados urbanos que representaban el 67,5% de la población urbana total y el 64,4% de la población total del país. A partir del año 2003 la encuesta se realiza en forma continua, publicándose resultados trimestrales.

En esta oportunidad se utilizó la información del relevamiento del cuarto trimestre del año 2005 y del cuarto trimestre del año 1997. Las tasas de informalidad asalariada pura, aquella que excluye del cómputo a quienes trabajan bajo un plan de empleo era del 43,2 y 42,2% respectivamente.

Se estimó una ecuación que relaciona la condición de formal del trabajador asalariado con elementos que integran su capital humano, más algún factor que aproxima la productividad (en este caso tamaño del establecimiento donde está ocupado), además de incluirse variables que indican el sector de actividad en el cual se desempeña. En el recuadro de la página siguiente se detallan las variables utilizadas en la estimación.

El cuadro 1 resume los resultados de las estimaciones a nivel agregado, mientras que el cuadro 2 resume las estimaciones por sexo.

Los resultados son, en general, los esperados. La probabilidad de ser formal es mayor para los varones que para las mujeres, aun para individuos con características similares en cuanto a edad, nivel de educación, sector de actividad y tarea realizada.

Tanto el nivel de educación como la edad parecen aumentar la probabilidad de estar protegido por las regulaciones laborales, ya sea a nivel agregado o en las estimaciones diferenciadas por sexo. La desagregación por sexo en el cuadro 2 muestra un resultado interesante: un año más de educación aumenta más la probabilidad de ser formal para las mujeres que para los varones.

En cuanto al estado civil, a nivel agregado la existencia de cónyuge aumenta la probabilidad de ser formal. Sin embargo, la desagregación por sexo indica que en el caso de las mujeres, quienes tienen cónyuge tienen menor probabilidad de ser formales.

La presencia de cónyuge que trabaje protegido por la legislación laboral, aumenta la probabilidad de ser formal. *A priori* se esperaba un resultado contrario bajo la idea de que la existencia en el hogar de un individuo que perciba prestaciones de la seguridad social podría hacer menos "necesario" un trabajo formal, ya que este individuo estaría de todos modos cubierto por eventos de salud actual y en la vejez (la obra social cubre al "núcleo familiar") y en alguna medida existiría en la familia una cobertura por vejez. Sin embargo, las estimaciones muestran un comportamiento inverso, revelando un efecto "imitación".

DEFINICIÓN DE VARIABLE

Formal:	condición de formalidad del individuo, 1 si el individuo es formal y cero si es informal.
Sex:	dummy que identifica el sexo (0 para varones y 1 para mujeres)
Aedu:	años de educación
Edad:	años cumplidos
M6:	cantidad de hijos menores de seis años (sólo considerada para las mujeres)
Ecivil:	dummy que identifica el estado civil (1 con cónyuge y 0 sin cónyuge)
Cony_form:	dummy que identifica la presencia de un cónyuge que trabaja en el sector formal
Jefe:	dummy que indica si el individuo es o no jefe del hogar (1 si es jefe, 0 no jefe)
Tam:	tamaño del establecimiento donde desarrolla sus actividades en relación de dependencia
Sector de actividad:	dummy que indica el sector en el cual se desempeña el asalariado ind: industria cons: construcción com: comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles DEFINICIÓN DE VARIABLE DEFINICIÓN DE VARIABLE (Cont.) ega: electricidad, gas y agua trans: transporte, almacenamiento y comunicaciones fin: servicios financieros y a las empresas actprim: actividades primarias
Tarea:	se incluyó una dummy por cada especificación de tarea que realizan los individuos

La variable "jefe" que define la posición del jefe del hogar, muestra para el conjunto un signo positivo, es decir que los jefes de hogar tienen mayor probabilidad de ser formales. Sin embargo, la desagregación por sexo muestra que las mujeres jefas de hogar tienen menor probabilidad de estar protegidas por la legislación laboral.

Del mismo modo, las mujeres con hijos menores de seis años, también disminuye la probabilidad de pertenecer al mercado formal, aunque esta variable sólo es significativa en la medición del año 2005.

Respecto del tamaño de la empresa –proxy de la productividad– el resultado

CUADRO 1
ESTIMACIONES PROBIT: ASALARIADOS PUROS FORMALES
TOTAL PAÍS

	1997			2005		
	Total	z	P>|z|	Total	z	P>|z|
sexo	0,1037887	30,23	0,00	0,1064994	54,19	0,00
Aedu	0,0226992	71,54	0,00	0,0352566	134,57	0,00
Edad	0,0884607	194,00	0,00	0,1039518	292,75	0,00
Edad 2	-0,0009895	-191,00	0,00	-0,0010963	-262,27	0,00
Tam	0,0020882	315,36	0,00	0,0029000	462,08	0,00
m6	-0,0004098	-0,13	0,90	-0,0885194	-35,22	0,00
Ecivil	0,2488658	82,68	0,00	0,1068201	66,44	0,00
cony_form	0,2978309	130,75	0,00	0,2101391	138,25	0,00
jefe	0,2514622	70,04	0,00	0,2013287	117,85	0,00
ind	0,0807300	-20,79	0,00	-0,1767824	-42,01	0,00
cons	-0,6573717	-119,03	0,00	-0,5202881	-99,6	0,00
serv	-0,0929020	-25,36	0,00	-0,2728292	-75,11	0,00
com	0,1590615	37,37	0,00	-0,2027546	-51,05	0,00
trans	-0,2013449	-44,15	0,00	-0,4833362	-104,68	0,00
ega	0,4872043	39,59	0,00	0,1430329	13,98	0,00
fin	-0,1119967	-27,26	0,00	-0,3440670	-88,88	0,00
sdom	-1,8061810	-110,53	0,00	-1,4809120	-86,06	0,00
actprim	-0,2455328	-23,93	0,00	-0,3024198	-46,23	0,00
Constante	-1,1278260	-23,71	0,00	1,1921830	18,96	0,00
Nro. de observ.	3.388.367					
Log likelihood	-1.402.636,6					
Seudo R2	0,3384					

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH.

es el esperado: a medida que la empresa aumenta de tamaño aumenta la probabilidad de que se cumplan las regulaciones laborales. Esto es así porque las empresas más grandes están más expuestas a controles por parte de las autoridades.

CUADRO 2
ESTIMACIONES PROBIT: ASALARIADOS PUROS FORMALES POR SEXO
TOTAL PAÍS

	1997						2005					
	Varones	z	P>|z|	Mujeres	z	P>|z|	Varones	z	P>|z|	Mujeres	z	P>|z|
Aedu	0,0253340	77,43	0,00	0,0336677	60,96	0,00	0,0475943	194,54	0,00	0,0762880	240,47	0,00
Edad	0,1301333	292,73	0,00	0,0466961	59,89	0,00	0,1003079	243,40	0,00	0,1264121	246,88	0,00
Edad 2	-0,0014818	-281,66	0,00	-0,0004502	-51,00	0,00	-0,0010603	-219,81	0,00	-0,0012788	-211,51	0,00
Tam	0,0026419	363,00	0,00	0,0134600	118,31	0,00	0,0033884	428,42	0,00	0,0019669	256,08	0,00
m6				0,0101585	3,08	0,00				-0,0738810	-30,57	0,00
Ecivil	0,1711918	66,18	0,00	0,0744310	9,38	0,00	0,2013721	91,40	0,00	-0,1389796	-55,18	0,00
cony_form	0,2177550	111,13	0,00	0,4065199	111,12	0,00	0,2268431	122,93	0,00	0,2280144	105,26	0,00
jefe	0,1096283	40,10	0,00	0,1204594	15,80	0,00	0,2656409	116,65	0,00	-0,0793734	-29,07	0,00
ind	-0,0914286	-26,18	0,00	0,0658519	7,48	0,00	-0,3511003	-87,10	0,00	-0,5679917	-118,04	0,00
Cons	-0,7349615	-145,49	0,00	-0,3882448	-15,50	0,00	-1,1501010	-262,57	0,00	0,3084192	22,42	0,00
Serv	-0,2935302	-74,98	0,00	0,1245690	20,06	0,00	-0,4300254	-107,31	0,00	-0,2445714	-60,40	0,00
Com	0,0662189	16,52	0,00	0,1445816	18,24	0,00	-0,6284796	-155,54	0,00	-0,5366123	-115,83	0,00
Trans	-0,3231094	-78,74	0,00	0,2653874	19,06	0,00	-1,0137160	-238,66	0,00	-0,3106998	-47,46	0,00
Ega	0,2892773	25,22	0,00	0,4571967	17,76	0,00	-0,1949548	-20,19	0,00	0,2945987	10,90	0,00
Fin	-0,0502800	-12,06	0,00	-0,0987409	-14,03	0,00	-0,4214666	-93,27	0,00	-0,3701264	-78,14	0,00
Sdom	-1,7822630	-97,28	0,00	-2,5876030	-78,19	0,00	-1,1338149	-61,88	0,00	-2,1850570	-81,78	0,00
Actprim	-0,2295623	-78,74	0,00	-0,1854678	-4,31	0,07	-0,6303646	-100,03	0,00	-0,2995454	-37,27	0,00
Constante	-1,9565530	-44,08	0,00	4,1791900	22,31	0,00	-2,3567800	-236,84	0,00	-3,0312980	-270,83	0,00
Nro. de obs.	3.080.194						1.307.175					
Log likehood	-1.424.127,2						-446.920,93					
Seudo R2	0,2942						0,4854					

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH.

Las variables sectoriales definen la probabilidad de ser más o menos formal respecto de la dummy sectorial omitida, que en este caso fue el empleo en la administración pública.

En resumen, no toda la población tiene las mismas posibilidades de acceder a la protección que brinda la regulación laboral. Los principales beneficiarios de las regulaciones son los varones, trabajadores con mayor capital humano, ya sea por mayor nivel educativo o por mayor edad, la cual de alguna forma representa la experiencia del individuo en el trabajo.

3.3. PREMIO SALARIAL PARA TRABAJADORES FORMALES

En el capítulo 2 se reseñó la protección que perciben los trabajadores formales. Esto no necesariamente significa que los trabajadores informales no puedan acceder a alguno de esos beneficios, aunque éstos deben ser reclamados por vía judicial y generalmente los reclamos son efectuados tras la finalización de la relación laboral. Esta sección intenta averiguar si, además de la protección legal, los trabajadores formales tienen ventajas a nivel salarial respecto de los trabajadores informales, o por el contrario la formalidad tiene un "costo" en términos de menor ingreso.

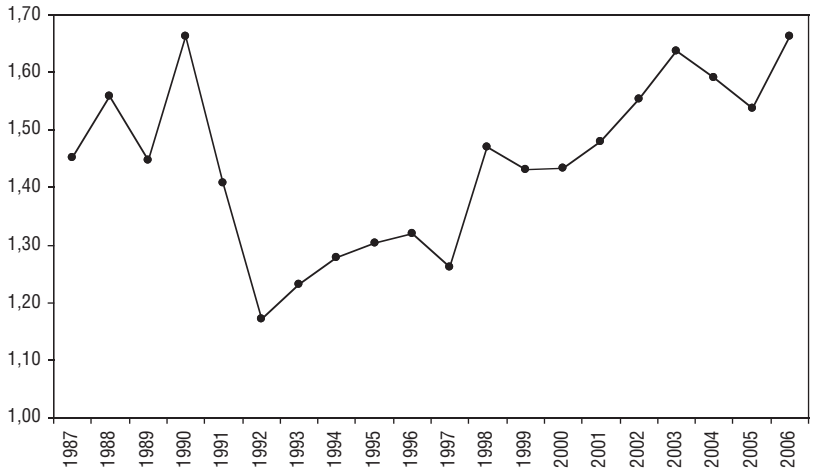
Las estadísticas muestran que los salarios de los trabajadores formales son más elevados que los salarios de los trabajadores informales y además muestran que la brecha entre ambos ha ido aumentando fuertemente en los últimos años. El gráfico 2 muestra la evolución de la relación entre el salario horario formal e informal para el área de Gran Buenos Aires, calculada sobre la base de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

Como puede verse, para el año 2006, el salario horario formal promedio es un 66% superior al salario horario promedio de quienes trabajan fuera de la legislación laboral. Además esa relación ha ido incrementándose fuertemente en los últimos años.

Parte de la diferencia entre ambos salarios es explicada por las diferencias en capital humano, edad, demás características personales, sector de actividad, tamaño del establecimiento donde se desempeñan, tarea y región del país donde están localizados los individuos formales e informales.

A continuación se intenta calcular la diferencia de salario entre trabajadores formales e informales, controlando por sus características diferenciales, es decir, averiguar si existe un premio salarial por trabajar en el sector protegido de la economía para individuos de idénticas características. Para ello se estimó para el total del país una ecuación que relaciona el ingreso horario mensualizado (ingreso horario por 180 horas de trabajo mensual) con elementos que integran el capital humano de los asalariados, más algún factor que aproxima la productividad (variable tamaño), incluyéndose una variable que identifica si el individuo es formal o no.

GRÁFICO 2
RELACIÓN SALARIO FORMAL/SALARIO INFORMAL
SALARIO HORARIO
GRAN BUENOS AIRES



Fuente: EPH, INDEC.

La fuente de información utilizada para analizar el caso de la Argentina fue la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC del IV trimestre del año 2005.

La ecuación estimada es la siguiente:

$$W = a_1 + a_2\ formal + a_3\ sex + a_4\ aedu + a_5\ edad + a_6\ edad^2 + a_7\ tamaño + a_8\ ten + a_9\ sector\ actividad + a_{10}\ región + a_{11}\ tarea$$

DEFINICIÓN DE VARIABLES

W:	salario horario mensualizado a 180 horas
sex :	dummy que identifica el sexo (1 para varones y 0 para mujeres)
edad :	años cumplidos
aedu:	años de educación
Tam:	dummy que identifica el tamaño del establecimiento donde trabaja
Ten:	antigüedad en el empleo actual
Sector de actividad:	dummy que indica el sector en el cual se desempeña el asalariado

DEFINICIÓN DE VARIABLES (Cont.)

	ind: industria cons: construcción com: comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles ega: electricidad, gas y agua trans: transporte, almacenamiento y comunicaciones fin: servicios financieros y a las empresas actprim: actividades primarias
Tarea:	se incluyó una dummy por cada especificación de tarea que realizan los individuos
Región:	dummy que identifica la región geográfica en la cual se localiza el individuo

Los resultados de la estimación se muestran en el cuadro 3. Puede verse que el salario es más alto para trabajadores formales ya que el signo de la variable "formal" es positivo. Lo que indica que, además de estar protegidos por la legislación laboral, los trabajadores formales tienen salarios más altos.

En este caso, el valor de la constante representa la media del salario en caso de que todos los individuos fueran iguales. Es decir que el salario medio corregido por las características individuales se ubicaría en $ 2671,8. Esto permite calcular el porcentaje del "premio" a la formalidad, el cual para el cuarto trimestre del año 2005 alcanzaba al 6,1% (162,77/2.671,8). Es decir, aun controlando por las características de los individuos, el tamaño del establecimiento, el sector y la tarea desempeñada, los individuos formales tienen un salario superior del 6%.

Podría argumentarse que no es claro si los salarios declarados en la EPH son asimilables entre trabajadores formales e informales. Es claro que los trabajadores informales declaran en la encuesta su salario de bolsillo. En el caso de los formales esto no es tan claro ya que podrían estar declarando la remuneración bruta, que es entre un 15% y un 20,4% superior a la neta, dependiendo de si el trabajador por jubilación aporta al sistema de capitalización –en cuyo caso el descuento que se le realiza es del 13%– o si aporta al sistema de reparto, en cuyo caso el descuento total es del 17%.

El salario promedio de los formales declarado en la EPH del cuarto trimestre del año 2005, se ubicaba en $ 1.170, mientras que la remuneración bruta promedio de los trabajadores formales declarado por el SIJyP se ubicaba para ese mismo momento en $ 1.587, lo que representa un salario neto de entre $ 1.317 y $ 1.380 –según el descuento que se considere.

Si bien el salario obtenido a través de la encuesta es menor que el neto encontrado en el SIJyP, esto podría deberse a que en la EPH los individuos de mayores ingresos se encuentran subrepresentados. De todos modos, existen

CUADRO 3
ESTIMACIÓN DE LA ECUACIÓN DE SALARIOS
IV TRIMESTRE DE 2005

	W	t
Formal	162,7668	226,77
sexo	-124,2338	-143,48
edad	26,28183	195,68
edad2	-0,2019908	-120,63
aedu	43,22693	382,31
tam	0,5280173	196,33
ten	16,79315	70,79
cons	-35,07271	-18,87
ega	303,5787	53,02
ind	-47,1664	-25,59
sdom	-286,1407	-89,13
serv	-84,1672	-50,64
com	-186,3835	-112,76
fin	-38,26408	-19,64
actprim	-64,32826	-24,28
trans	-64,32826	-24,28
c	2671,814	723,96

Número de observaciones: 4.203.047
R^2: 0,4728

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH.

indicios para pensar que el salario declarado por los trabajadores formales es el salario neto y por lo tanto existe un "premio" por ser formal.

3.4. EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES LABORALES

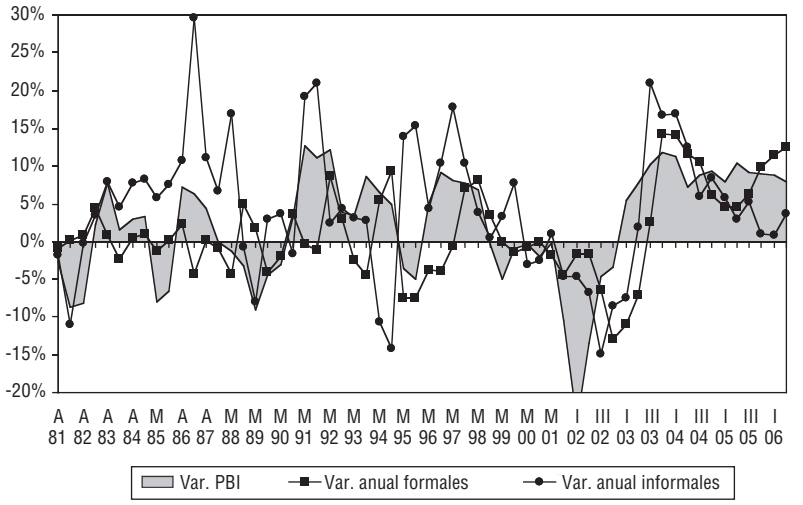
Si bien las regulaciones laborales están diseñadas para proteger a los trabajadores, al reducir la flexibilidad en el mercado de trabajo son "no neutrales" en el sentido de que, de diferentes formas, afectan diferentes aspectos del trabajo.

Las regulaciones en materia de despido, ya sea restricciones o pagos asociados a él, tienen el sentido de proteger al trabajador de despidos injustos y le otorgan recursos financieros que le permiten buscar un trabajo en el cual sea más productivo. Sin embargo, pueden reducir su capacidad de encontrar un trabajo nuevo. En el ciclo decreciente de la economía, las empresas desean ajustar sus plantas de personal en forma descendente, sin embargo los pagos de indemnización pueden desalentarlas al despido lo que deriva en menores despidos que los que habría en ausencia de estos pagos. De forma inversa, en la fase positiva del ciclo, las empresas al contratar mayores trabajadores toman en cuenta la eventualidad de estos pagos como un costo adicional, lo que reduce la contratación.

En definitiva, la regulación sobre despido puede tener un impacto benéfico sobre los trabajadores formales ocupados, pero quienes están fuera del mercado (desocupados) o en un empleo informal, tienen menores posibilidades de ingresar (al mercado formal). Es decir las regulaciones sobre el despido pueden disminuir la tasa de salida del empleo, pero también reducen la tasa de entrada. El resultado esperado son menores tasas de empleo en los ciclos de crecimiento y tasas un poco más altas en las recesiones.

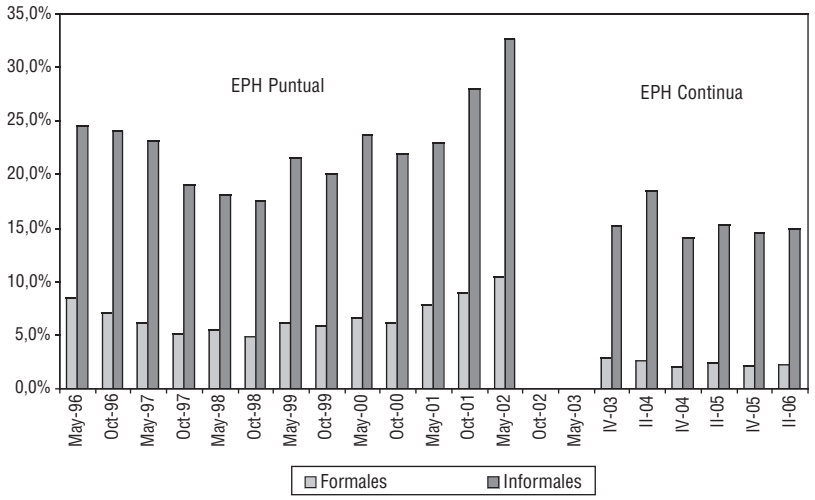
Pero la regulación no sólo afecta el crecimiento del empleo, sino que además afecta a grupos particulares en mayor medida. Los trabajos empíricos encuentran también que, en particular, los jóvenes tienen más dificultades en la inser-

GRÁFICO 3
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO Y PRODUCTO



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH e Indec.

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE DESPEDIDOS SOBRE OCUPADOS



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

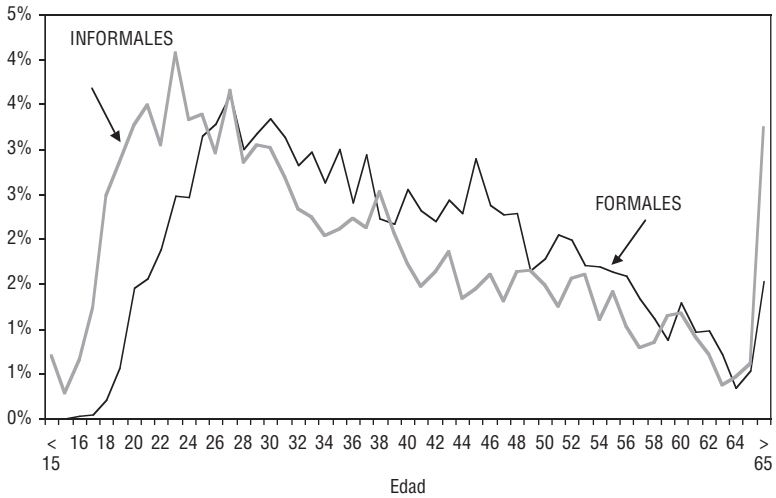
ción dentro del mercado formal de empleo. En el caso de la Argentina, se observa que el empleo formal reacciona menos, tanto en las expansiones como en las recesiones, que el empleo informal. En la crisis de 2002, por ejemplo, la caída del empleo fue mucho más fuerte en los primeros trimestres de ese año en el sector informal que en el formal. Cuando la reducción del empleo informal comenzó a desacelerarse, la tasa de caída en el sector formal aún mostraba crecimiento. Del mismo modo, el empleo en el sector informal comenzó a recuperarse antes que en el sector formal y, de hecho, hasta fines del año 2004 había sido superior en el sector informal.

La mayor flexibilidad en el mercado sin regulación –mercado informal– se explicita si se observan las tasas de despido respecto del mercado regulado –mercado formal–. Independientemente de la fase del ciclo económico, las tasas de despido (medidas como desocupados con menos de un año con respecto a los ocupados) son siempre mayores en el sector no regulado.

Respecto del efecto sobre los grupos poblacionales en el punto 3.2 de este capítulo se señaló que la probabilidad de estar cubierto por las regulaciones laborales crece con la edad, es decir que la regulación laboral atenta contra los más jóvenes. En este sentido, puede observarse que el 64% de los ocupados menores de veinticuatro años trabajan en el sector informal, mientras que para los mayores de esa edad la proporción se ubica en el 38%.

Existen variados argumentos que justifican las dificultades de los jóvenes para ingresar en el sector registrado de la economía. Las empresas que buscan

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS POR EDAD
ASALARIADOS FORMALES E INFORMALES - I TRIMESTRE DE 2006



Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

nuevos trabajadores deben enfrentar simultáneamente el hecho de no tener referencias sobre el postulante y sumar costos de formación para quienes carecen de experiencia. La existencia de elevados salarios mínimos (ya sea legales o convencionales) pueden estar fijados por encima de la productividad del grupo que tiene menor experiencia dada su corta edad. Además, los pagos mínimos indemnizatorios en caso de despido hacen más riesgosa la contratación de trabajadores con escasas referencias. Otro punto es que dado que la indemnización se eleva con la antigüedad y está positivamente relacionada con la edad, ante shocks negativos, las empresas prefieren despedir a aquellos con menor tiempo de trabajo en la empresa –dado que el costo del despido es relativamente menor–, que generalmente son los más jóvenes.

3.5. MEDICIÓN DEL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

A continuación se realiza una estimación exploratoria del impacto de las regulaciones laborales sobre el empleo. Para ello se estimó la demanda de empleo formal:

$$\text{Ln LF} = a_1 \ln(Y) + a_2 \ln(\text{clu}) + a_4 R + a_5 \text{cont}$$

Donde
Lny es el logaritmo natural del producto
Lnclu es el logaritmo natural del costo laboral unitario
Contratos: proxy de la flexibilidad en la contratación
R: proxy de la regulación laboral

En el caso de producto y del costo laboral, se trabajó con variables con un rezago. Los datos de empleo utilizados corresponden a los datos de la encuesta de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (EIL) y se consideraron datos desde 1999, momento a partir del cual la encuesta releva tres aglomerados urbanos (Gran Buenos Aries, Gran Rosario y Gran Córdoba).

El costo laboral se construyó sobre la base de los salarios mensuales del sector formal de la economía, que surgen como promedio de quienes aportan al sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Dado que el empleo de la EIL es empleo privado, los salarios considerados excluyen el sector público. Los impuestos al trabajo aplicados para el cálculo del costo laboral fueron los aportes patronales legales en cada momento del tiempo. Para la serie del Precio del Capital se utilizó el Precio Implícito del Equipo Durable de Producción que surge de las Cuentas Nacionales. Ambas series se deflactaron por el Índice de Precios Mayoristas.

Como proxy de la flexibilidad en la contratación se consideró la proporción de trabajadores que trabajan bajo contrato por tiempo determinado. Dado que no existe un índice de regulación laboral desde el año 1999, como proxy de la regulación laboral (R) se construyó una serie que en realidad mide el costo del despido de la siguiente forma:

$$R = W * N * A * PbD$$

Donde
W: es el salario
N: es el número de meses de indemnización que establece la legislación
A: es la antigüedad promedio del empleo
PbD: es la probabilidad de despido, medida como la proporción de desocupados formales que perdieron su empleo en el último año respecto a la ocupación formal.

Si bien la regulación sobre despido ha sido estable a lo largo del tiempo en la Argentina, durante el período considerado en esta parte del trabajo (junio de 1999-agosto de 2006) ha tenido mucha volatilidad. Hasta comienzos del año 2002 la indemnización se computaba como un salario por año trabajado, pero como consecuencia de la crisis de ese año (2002), la indemnización se duplicó. La doble indemnización se mantuvo hasta junio del año 2004, cuando se la redujo al 1,8 del salario y posteriormente, en diciembre del año 2005 se la estableció como el 1,5 del salario, situación que se mantiene hasta el presente.

CUADRO 4
ESTIMACIONES DE EMPLEO FORMAL

Source	SS	df	MS			
				Nro. de observ.	=	86
				F(4, 81)	=	131,63
Model	0,375228026	4	0,093807007	Prob > F	=	0,0000
Residual	0,057724853	81	0,000712653	R-squared	=	0,8667
				Adj R-squared	=	0,8601
Total	0,432952879	85	0,005093563	Root MSE	=	0,267

lnL	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval	
lny	0,2762259	0,040326	6,85	0,000	0,1959898	0,356462
R	-0,0523959	0,0109159	-4,80	0,000	-0,0741151	-0,0306767
lnclu	-0,0119275	0,0072882	-1,64	0,106	-0,0264289	0,0025738
contratos	0,0353016	0,0039757	8.88	0,000	0,0273912	0,0432121
cons	3,21879	0,1837374	17,52	0,000	2,85321	3,58437

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH.

Si bien la estimación es regresión meramente exploratoria del impacto de las regulaciones laborales en el empleo formal, puede verse con claridad que la regulación del despido tiene un impacto negativo sobre el empleo, en el sentido de que el nivel de la regulación reduce el nivel del empleo formal. De modo contrario, la flexibilidad laboral tiene un impacto positivo, el coeficiente de la variable "contratos" es positivo, mostrando que la flexibilidad en la contratación aumenta el empleo.

Este resultado parece señalar la necesidad de reformular las regulaciones laborales, si se pretende lograr revertir el pobre crecimiento del empleo formal habido en las últimas décadas. La reducción de los costos del despido y la flexibilidad en la contratación, juntamente con la reducción del nivel de regulación en otros aspectos, son herramientas que contribuirían a un mayor crecimiento del empleo en el sector formal, objetivo que debería ser primordial en una economía en la cual casi la mitad de los trabajadores están fuera de la protección laboral.

3.6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las regulaciones laborales protegen en la actualidad a poco más de la mitad del total de ocupados. Este porcentaje descendió fuertemente desde principios de la década de 1980 hasta comienzos de la década actual, ya que en los últimos tres años se observa una recuperación del empleo asalariado protegido.

Los individuos con mayor probabilidad de beneficiarse con la protección laboral son aquellos con mayor capital humano, medido ya sea a través de los años de educación y de la edad, y además los varones tienden a ser más formales que las mujeres, a la vez que las mujeres jefas de hogar y las mujeres con hijos menores tienen menores probabilidades de ingresar a la formalidad.

Las mediciones para el año 2005 muestran que además de los beneficios de la legislación laboral, los trabajadores formales tenían, en ese momento, salarios un 6% más elevados que los informales, es decir que la protección laboral no tiene costos reflejados en menores ingresos.

Por último, se encuentra evidencia de que las regulaciones laborales, en este caso medidas como costos de indemnización, tienen un impacto negativo sobre el empleo formal, mientras que la flexibilidad en la contratación impacta positivamente sobre él. Esto sugiere la necesidad de revisar las regulaciones existentes para lograr una mayor inserción de los ocupados en la formalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial: *Doing Bussiness*, 2006.

Botero, J.; Djankov, S.; La Porta, R.; López de Silanes, F. y Shliefer, A.: "The Regulation of Labor", documento de trabajo 9756, National Bureau of Economic Research, junio de 2003.

FIEL: *El Empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales*, Buenos Aires, mayo de 1997.

Heckman, J. y Pagés, C.: Law and Employment: "Lessons from Latin America and the Caribbean", documento de trabajo 10129, National Bureau of Economic Research, diciembre de 2003.

Kugler A.: *The Incidence of Job Security Regulation on Labor Market Felxibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform,* Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2000.

Mondino, G. y Montoya, S.: *The Effects of Labor Market Regulation on Employment Decisión by the Firms: Empirical Evidence for Argentina*, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2000.

Montenegro, C. E. y Pagés, C.: "Who Benefits from Labor Market Regulations?: Chile 1960-1988", documento de trabajo 9850, National Bureau of Economic Research, julio de 2003.

OCDE: *Employment Outlook*, 1999.

OCDE: *Employment Outlook*, 2004.

PARTE II
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO[1]

En la Argentina, el problema de las altas tasas de desempleo es algo relativamente reciente. Previo a las reformas de la década de 1990, el Estado actuaba como un proveedor residual de empleo, empujando al desempleo a niveles próximos a su tasa natural. Las políticas activas de promoción del empleo prácticamente no existían o, para ser más exacto, el empleo público directo era la principal política. En los noventa por diversas razones, tales como apertura de la economía, la entrada de China en el comercio mundial, el cambio relativo del precio del capital respecto al trabajo, la reforma del Estado, el incremento de la oferta laboral, etc., la situación cambió y emergió lo que algunos han denominado "desempleo encubierto". Independientemente de cómo se lo denomine y cuál o cuáles de todas las causas potenciales es la más relevante, la oferta laboral creció más rápido que la demanda y pronto se llegó a tasas de desempleo de dos dígitos, situación nunca registrada en la historia argentina reciente. La tasa pasó por primera vez el 10% en mayo de 1994, y nunca más (hasta el momento, mediados de 2006) volvió a un dígito, cuando la tasa de desempleo promedio histórica previa a 1990 era cercana al 5%, con un máximo de 8,9% en 1989, en plena crisis de hiperinflación.

La Argentina ya lleva casi quince años de historia con desempleo en dos dígitos y ciertos grupos poblacionales se han vuelto desempleados permanentes o crónicos. A 2006 un 33% de los desempleados llevan más de un año de búsqueda y un 10% lleva más de tres años desempleado desde su último trabajo o changa. Al mismo tiempo, la Argentina ya lleva varios años implementando políticas activas y pasivas de promoción del empleo. Es un buen momento para reflexionar qué se ha hecho hasta el momento y qué queda por hacer.

Para realizar este análisis en los dos primeros capítulos estudiamos la experiencia internacional en materia de políticas de empleo (capítulo 4) y su evaluación (capítulo 5), que serán de utilidad para contextualizar las políticas argentinas y comprender mejor cuál es la buena práctica de acuerdo con esa experiencia. Posteriormente se analizará la situación argentina primero desde

una perspectiva histórica reciente (capítulo 6), y luego la situación actual con las principales conclusiones de política económica (capítulo 7).

NOTA

1. Sebastián Auguste, sauguste@fiel.org.ar, octubre de 2006.

Capítulo 4
LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

4.1. INTRODUCCIÓN

En los países desarrollados las políticas de promoción del empleo han tenido un rol importante dentro de las políticas de los gobiernos, aun cuando el porcentaje del gasto total destinado a estos programas no ha sido muy elevado. La discusión política y económica sobre las distintas opciones, sus ventajas y desventajas ha sido abundante, particularmente en Estados Unidos, paradójicamente uno de los países desarrollados que menos destina de su PBI a estos programas.

Los países subdesarrollados y las economías en transición también han implementado políticas activas de promoción del empleo, en particular en los últimos veinte años, donde distintas reformas estructurales (tales como la apertura de la economía, la desregulación y privatización, la transición de una economía socialista a una de mercado) han sido asociadas con mayores niveles de desempleo. El problema de las altas tasas de desempleo para muchos países subdesarrollados es algo relativamente reciente. En muchos de estos países el Estado durante gran parte del siglo XX tuvo un rol preponderante como proveedor en la economía. De esta forma, el empleo público actuaba en forma tal de llevar la tasa de desempleo a su tasa natural, no existiendo el problema de desempleados estructurales. Muchos de estos puestos eran creados para eliminar el desempleo y no por necesidades productivas del Estado, por lo que algunos han llamado a esta situación "desempleo encubierto", ya que si las actividades que realizaba el Estado se hubieran hecho en forma eficiente, se tendría que haber tomado un número menor de personas.

El empleo público puede ser considerado una forma o un tipo de política de promoción del empleo. Como política ha sido criticada porque no permite a los trabajadores capacitarse y pasar del empleo público al privado, ya que terminan en tareas poco calificadas y no aprenden las habilidades que el sector privado demandaría. Tal vez más importante aún, estas políticas "desplazan" al empleo privado y segmentan el mercado laboral, no proporcionan incentivos para que

las personas generen sus propias oportunidades (autoempleo), conllevan altos niveles de ineficiencia en la economía que reducen el crecimiento económico, generando menos creación del empleo en el futuro, pero también menores salarios y reduciendo el bienestar general de la población.

En la década de 1990 se inició un fuerte proceso global de modernización del Estado. En América latina con la apertura de la economía, las privatizaciones y desregulaciones. En los países de la ex Unión Soviética, pasando de una economía socialista y planificada a una economía capitalista y abierta. Además la profundización del proceso de globalización y la aparición en el comercio mundial de economías con abundancia de factor trabajo (como China) presionaron en general a la baja de los salarios, pero esa presión fue más fuerte en trabajos no calificados, afectando en mayor medida a economías que usaban más intensivamente este factor. Lo cierto es que, asociado con las reformas de la década de 1990, el desempleo en prácticamente todas estas economías creció a niveles históricos nunca vistos, aun cuando las economías crecían a altas tasas, como fue el caso de la Argentina. La baja elasticidad producto mostraba en realidad un cambio estructural importante, las economías se volvieron más eficientes y menos trabajo intensivas, en gran parte porque el Estado, que operaba con un nivel de intensidad de este factor mayor a lo que luego lo hizo el sector privado, pasó de ser un proveedor directo (y generalmente altamente ineficiente) a un Estado regulador. El sector privado generó nuevos puestos de trabajo pero no a una tasa suficiente como para que el desempleo no creciera. En parte lo que sucedió fue una segmentación del mercado. Las empresas demandaban cierto capital humano del que los nuevos desempleados no disponían, lo que llevó a que, en el caso de la Argentina, por ejemplo, se diera crecimiento económico, crecimiento del desempleo y crecimiento del salario y el premio a la educación.[1] En todas estas economías las personas de mayor edad que quedaron desempleadas tuvieron serios problemas para reinsertarse, muchas veces cayendo en el autoempleo (remises, kioscos, parripollos, etc.).

Lo cierto es que los Estados no estaban preparados ni tenían las instituciones laborales formadas y desarrolladas para ayudar en esta nueva situación. Si se quiere, la única política de empleo que el Estado había llevado a cabo durante años era simplemente el empleo público directo. Algunos países, como las economías en transición, copiaron programas de los países de la OCDE cuando esto tal vez no era lo más recomendable para su situación particular, ya que los programas de esos países de la OCDE están diseñados para operar en el margen, con bajos niveles de desempleo, y personas con dificultades sistemáticas para encontrar empleo, y éste no era el caso ni en las economías en transición ni en las economías como las latinoamericanas que habían realizado fuertes cambios estructurales. En el caso de la Argentina, se implementaron ciertos programas en forma tardía (básicamente estamos hablando del Plan Trabajar), cuando los niveles de desempleo ya eran altos y la demanda social ejercía presión. El Plan Trabajar, por ejemplo, tenía un pobre diseño e implementación, y operó en la

práctica en forma similar a como operaba el empleo público antes de la década de 1990, otorgando empleo público (o privado subsidiado) en general en actividades de baja calificación y en forma altamente clientelística.

En general a los Estados les llevó mucho tiempo adaptarse a su nuevo rol en términos de políticas de empleo, y aún hoy no es claro si las políticas que se están llevando a cabo son las adecuadas. Además, los problemas de desempleo han cambiado en estos últimos quince años. Los programas de los países desarrollados no necesariamente son los adecuados para países en desarrollo, con obvias necesidades y características distintas. Por otro lado, el alto desempleo de algunas economías desarrolladas difícilmente sea comparable al alto desempleo de las economías en desarrollo.

Ciertos problemas de empleo, sin embargo, existen en casi todos los países independientemente de los niveles de desarrollo. Así, por ejemplo, los jóvenes tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral independientemente del nivel de desarrollo. Por ejemplo, la tasa de desempleo para los jóvenes en Canadá actualmente es un 160% superior a la tasa promedio para el total país, mientras que en la Argentina es aproximadamente de un 80%. Los países subdesarrollados tienen problemas para generar empleo por sobre la tasa de crecimiento de la oferta laboral, pero esto también es cierto para la mayoría de los países europeos. Las raíces de los problemas, sin embargo, y por ende sus soluciones, pueden ser muy diversas. Así, mientras que en Europa, debatiblemente, se suele asociar el alto desempleo con los altos costos laborales y las regulaciones (que desincentivarían el empleo), en países subdesarrollados esto puede deberse a problemas estructurales que limitan el crecimiento (por ejemplo, falta de seguridad jurídica que limita las inversiones). Para determinar una política óptima de políticas activas de empleo es entonces deseable tener un buen diagnóstico respecto de las causas del desempleo, ya que las políticas que no apunten a la raíz del problema sólo serán una pérdida de recursos.

Finalmente, y antes de discutir las políticas activas de promoción del empleo, debe tenerse en cuenta que estas políticas suelen tener efectos marginales aun en países que tienen un diseño adecuado e implementación eficiente. Por esta razón, difícilmente estas políticas sean la solución para disminuir el desempleo cuando las tasas son altas, excepto tal vez programas de empleo público directo masivo, que sin lugar a dudas tienen un alto costo fiscal para los gobiernos y tienen los mismos riesgos en términos de pérdida de eficiencia que el "desempleo encubierto" de décadas pasadas. Cuando el desempleo es alto, las soluciones deben buscarse en políticas macroeconómicas sólidas que fomenten el crecimiento y la inversión, y en los arreglos institucionales del mercado laboral para que ese crecimiento sea capaz de captar a los trabajadores desempleados.

En este capítulo se discuten los aspectos teóricos relacionados con el diseño de políticas activas y pasivas de empleo, y en el capítulo siguiente se evalúan los programas de empleo en la experiencia internacional. Esto es útil para intentar delinear lo que sería la *best practice* en el diseño de políticas activas de empleo

y entender un poco mejor qué sería lo adecuado para el caso argentino. En el siguiente capítulo se analiza cuál es la situación actual de la Argentina, y cómo se comparan las políticas actuales de empleo con lo que se denomina *best practice* y qué opciones de política económica en términos de programas de empleo tiene el país y cuáles debieran ser, a grandes rasgos, los pilares fundamentales de un sistema óptimo de programas de empleos para nuestro caso.

Hechas estas aclaraciones, el análisis de la teoría y práctica internacional se desarrolla en este capítulo de la siguiente forma. En la sección 2 se describe qué se entiende como políticas activas y pasivas de empleo. En la sección 3 se realiza un análisis teórico de los aspectos más relevantes, a nuestro entender, a la hora de diseñar un programa de empleo. En la sección 4 se analiza la relación entre los programas de asistencia social y empleo, y en la sección 5 se presentan las principales conclusiones.

4.2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El término "política de promoción del empleo" es vago y muy general, ya que cualquier política pública que logre aumentar el empleo está de hecho promoviendo el empleo –por ejemplo, un tratado comercial que genera nuevos mercados y expande el nivel de actividad local, o un aumento en la escolarización de la población que mejora el capital humano y la empleabilidad–. La gran mayoría de las políticas del gobierno afectan directa o indirectamente el empleo y los salarios. En tanto que el trabajo es un factor de producción en la mayoría de las actividades, incluyendo las que realiza el Estado, el nivel de actividad del gobierno tendrá un impacto en el empleo y los salarios. Este efecto, sin embargo, surge como consecuencia natural del proceso de producción y no es un objetivo explícitamente buscado por el gobierno. También es cierto que en la práctica la mayoría de los gobiernos buscan múltiples objetivos cuando utilizan un instrumento, de esta forma la promoción del empleo suele ser un objetivo secundario de muchas políticas públicas. Este tratamiento podría tener una justificación económica, tal como demuestra la literatura de evaluación social de proyectos, pero escapa por completo a lo que se entiende en general como políticas de promoción del empleo. Es necesario, por lo tanto, definir este término. Siguiendo a la literatura especializada, en este trabajo utilizaremos la definición general que considera que toda política económica que tenga como objetivo principal generar empleo y reducir el desempleo, es una política de empleo.

Las políticas de empleo a su vez pueden separarse en políticas macroeconómicas o pasivas y políticas microeconómicas o activas. Las políticas macro son generales y apuntan a disminuir el desempleo o la volatilidad del empleo. En la literatura económica se las conoce como políticas pasivas de promoción del empleo –Pasive Labor Market Policies (PLMP)–, e incluyen políticas tales

como subsidios por desempleo, retiros anticipados, etc. Están altamente correlacionadas con el ciclo económico, y actúan como mecanismos relativamente automáticos que se disparan en momentos de alto desempleo (de allí su nombre de pasivas). Las políticas microeconómicas apuntan al individuo y sus características (actúan sobre la oferta de empleo) o bien apuntan a un tipo de empresa, sectores económicos o regiones en particular (estimulan la demanda de empleo). Su característica principal es que por diseño son focalizadas, y apuntan más a problemas estructurales de desempleo que a cambios debido al ciclo económico, por lo que tienden a tener una correlación baja con el ciclo económico. En la literatura económica se las conoce como políticas activas de promoción del empleo –Active Labor Market Policies (ALMP)– porque actúan activamente sobre los factores microeconómicos que se asocian con el desempleo.

Las políticas pasivas en general no son discrecionales, sino que descansan en gran medida en arreglos institucionales. La comparación internacional no es fácil. Por ejemplo, el seguro de desempleo se puede instruir como un seguro privado, donde cada trabajador destina un porcentaje de su sueldo a un seguro, pagando una prima asociada con su riesgo de despido, y en el caso del evento cobra ese seguro. Otra forma alternativa es el subsidio de desempleo, donde el Estado otorga un beneficio monetario al desempleado por algún tiempo, subsidio financiado con recursos del tesoro, recursos que se recolectan de acuerdo con la incidencia de los impuestos, por lo que no existe una estrecha relación entre el concepto de prima y riesgo propio.

Un tercer arreglo institucional posible es la indemnización por despido, donde el empleador tiene que compensar al trabajador una vez que interrumpe el contrato laboral, de acuerdo con el período de tiempo trabajado y según los ingresos obtenidos. Esta tercera opción opera más como un seguro de desempleo, ya que en un mercado laboral competitivo el empleador descontará del sueldo ofrecido los costos probables a la hora de tener que despedir al individuo, que están asociados con los riesgos propios de esa persona trabajando en esa empresa. Según qué opción se elija, los efectos en la economía pueden ser muy distintos, así como la incidencia en las cuentas del fisco. Un sistema de indemnización pura sin subsidio de desempleo no afecta en absoluto el gasto en programas de empleo, y no es fácil de comparar con un sistema que tiene sólo subsidio de desempleo. La literatura sobre diseño óptimo de subsidios o seguros de desempleo es extensa, y no se la abordará en este trabajo, donde el énfasis será en las políticas activas de empleo.

Políticas activas de promoción del empleo

Las políticas activas de promoción del empleo comparten dos características generales, que pueden considerarse como una definición amplia (Heckman, Lalonde y Smith, 1999):

a) Las políticas están diseñadas para los desempleados o para aquellos trabajadores con menor calificación y experiencia en el mercado laboral.
b) Las políticas están diseñadas para promover el empleo y el crecimiento del salario más que proveer una ayuda financiera.

Los tipos de políticas activas más usuales en el mundo son: a) capacitación general, b) capacitación en algún tipo de oficio en particular, c) empleos subsidiados, d) capacitación en la fuente de trabajo (por ejemplo, dando subsidios a empresas privadas para que permitan que trabajadores desempleados se recapaciten trabajando allí por algún tiempo), e) servicios del gobierno para ayudar a las personas en la búsqueda laboral (servicios de asesoría para armar un currículum, capacitación sobre cómo desenvolverse en una entrevista, etc.), f) subsidios en especie para la búsqueda laboral, tal como facilitar listados de trabajos, ayudar con las referencias laborales, etc., y g) alguna combinación de todos los anteriores.

En los países de la OCDE se consideran políticas activas de empleo las siguientes:[2]

a) Servicios públicos de empleo y administración ("job brokerage").
b) Capacitación laboral.
c) Medidas orientadas a los jóvenes.
d) Medidas para los discapacitados.
e) Incentivos y promoción para el autoempleo.

De esta forma, los programas de asistencia social que no tienen una consecuencia directa en la empleabilidad de la persona no constituyen, en nuestra definición, políticas activas de empleo sino que son políticas de asistencia social. En el caso de que un subsidio o ayuda financiera se otorgue durante una crisis, de forma temporaria, y focalizado a trabajadores desempleados, se lo considera una política pasiva de empleo.

Las políticas de promoción industrial, regional o pymes, si bien pueden estar diseñadas con objetivos de disminución del desempleo, en general no son estudiadas como políticas de empleo porque no cumplen con el requisito a). En este capítulo y los siguientes seguiremos esta definición de la OCDE y estudiaremos programas del gobierno que tienen como objetivo principal ayudar al desempleado en forma directa para que logre conseguir un empleo.

4.3. RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Los programas de empleo pueden ser justificados como políticas que apuntan a solucionar fallas de mercado o problemas informativos y de costos de tran-

sacción. También es posible que surjan como respuesta a una falla de gobierno que, al no tener un diseño adecuado de la normativa laboral, genera mucho desempleo, falla que luego se intenta suplir con programas de empleo. Por ejemplo, en el debate sobre cuáles fueron las causas del aumento del desempleo en Europa en las décadas de 1970 y 1980, hecho que actuó en la práctica como el propulsor del desarrollo de las políticas activas de promoción del empleo, muchos se inclinaban a pensar que se debía a salarios excesivos *vis-à-vis* los niveles de productividad, ya que éstos no ajustaban debido a las rigideces institucionales y los generosos beneficios para los desempleados. En la visión de estos autores, por lo tanto, el alto desempleo era originado por fallas de regulación laboral y no por fallas de mercado, y lo que debía hacer el gobierno era flexibilizar el mercado laboral. Otros, sin embargo, consideraban que el aumento del desempleo se debía principalmente al desalineamiento (*mismatch*) entre las características que ofrecían los trabajadores y las características que demandaba el mercado laboral, lo que llamaba a que el Estado interviniera en ese mercado para eliminar ese problema.

Distintos diagnósticos del mismo problema llaman a políticas públicas muy distintas. Es necesario, entonces, entender primero cuál es la racionalidad económica de las políticas laborales, qué fallas de mercado se quieren solucionar, antes de discutir las opciones de política y su diseño.

Políticas pasivas

Los ciclos de empleo son naturales en toda economía y surgen como consecuencia de los ciclos observados en otras variables como el producto. Las personas sin necesidad de políticas públicas pueden hacer frente a estos vaivenes a través del ahorro privado o el endeudamiento. El problema surge cuando no existe capacidad de ahorro o los mercados de crédito no son perfectos. En este caso un trabajador empleado no puede generar un ahorro que pueda llegar a utilizar cuando suceda el evento (diferir consumo), y los trabajadores desempleados no pueden pedir prestado a cuenta de sus ingresos futuros (adelantar consumo). Estas dos características dependen mucho de cada país; en economías altamente volátiles como la argentina estos ciclos son más marcados, los mercados de crédito tienden a ser más imperfectos y la capacidad de ahorro con un ingreso per cápita bajo es menor, con lo cual los efectos de los vaivenes naturales de la economía en los hogares son más severos y tienden a ser altamente regresivos. Estos vaivenes, además, pueden tener efectos perdurables, llevar a una familia a la pobreza, o condicionar la situación socieconómica futura de los niños. Por otro lado, el shock de ingresos a nivel individual ocasionado por la pérdida del empleo puede ser tan grande que no hay ahorro suficiente para hacer frente al evento.

Por lo tanto, si bien es cierto que el trabajador puede ahorrar en forma precautoria cuando tiene un empleo y de esa forma contar con ingresos para los

períodos de desempleo, es cierto que ésta no suele ser la forma más eficiente de hacer frente a tal evento. Además, la capacidad de ahorrar está ligada al nivel de ingreso del hogar, por lo que esa opción no está disponible para todos los hogares, y en particular para los hogares más pobres. De hecho los efectos de los ciclos económicos suelen ser más severos en los hogares más pobres, como lo muestra Auguste (2006) en el caso de la crisis de 2001 en la Argentina; esto justifica que ciertos programas de empleo sean focalizados.

Sin embargo, por la naturaleza misma del crecimiento económico el riesgo de perder un trabajo existe siempre y para cualquier trabajador, y como el trabajador en forma individual no puede asegurarse completamente, existe una justificación económica para las políticas de empleo que operan como seguros.

Los seguros de desempleo, subsidios por desempleo y las indemnizaciones otorgan recursos a la persona que pierde su empleo para que en el lapso que transcurre desempleado, la familia del trabajador no vea significativamente afectado su flujo de gastos. Existen diversas alternativas de diseño para cada una de estas opciones que no discutiremos aquí. Las distintas alternativas combinan en su diseño los aspectos clásicos de un seguro cuando existe información asimétrica (teniendo en cuenta un diseño que minimice problemas de selección adversa y riesgo moral, y que sea fácil y poco costoso de verificar *ex post*) con aspectos distributivos, y tratando de minimizar otras potenciales distorsiones (por ejemplo, no desincentivar el ahorro privado).

El subsidio de desempleo en los países de la OCDE es un componente importante de las políticas de empleo, y se lleva en promedio el equivalente de 1/3 del total de los fondos públicos destinados a políticas activas de empleo. En los países subdesarrollados la situación suele ser algo distinta, ya que el gobierno gasta mucho menos en estas políticas, y en muchos casos, como el de la Argentina, la principal herramienta la constituyen en realidad las indemnizaciones por despido, que no tiene costo para el gobierno, sino que es una transferencia entre privados. El hecho de que los países subdesarrollados tengan un arreglo institucional distinto no indica en absoluto que estén usando diseños incorrectos. Características diferenciales entre países desarrollados y subdesarrollados llaman a políticas pasivas distintas. El subsidio por desempleo como se aplica en muchos países europeos requiere verificar que el trabajador está realmente desempleado y para ello se necesita contar con instituciones públicas que implementen esto en forma correcta y eficiente. En los países subdesarrollados difícilmente se logre contar con instituciones suficientemente fuertes como para que este tipo de subsidio funcione, además la informalidad suele ser mucho mayor, por lo que tal vez sea más eficiente desde el punto de vista social un arreglo institucional distinto, probablemente que no requiera del gobierno, como lo son, por ejemplo, las indemnizaciones por despido. Otro arreglo institucional alternativo como lo sería un seguro privado de desempleo obligatorio no funcionaría correctamente si el nivel de informalidad laboral fuera elevado. Las indemnizaciones por despido, por otro lado, en tanto que la justicia establezca

que se deben pagar siempre que se verifique una relación laboral, independientemente de si esa relación era informal o no, constituye un mecanismo más adecuado cuando la informalidad es alta. En definitiva, algo que discutiremos con mayor detalle más adelante, se debe ser cuidadoso cuando se recomiendan políticas laborales o se importan políticas exitosas de otros países, ya que las características propias de cada país pueden llevar a que las políticas óptimas sean muy distintas.

Otra política pasiva que se ha propuesto y utilizado ya en diversos países durante crisis económicas severas es la de ayuda financiera directa (*income support*) (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar que se implementó en la Argentina luego de la grave crisis de 2001). La racionalidad para estas políticas es que los seguros o subsidios de desempleo cubren eventos o recesiones relativamente normales, pero shocks demasiado grandes requieren un tratamiento diferencial, ya que el lapso por el cual el trabajador va a estar desempleado puede ser largo y la restitución de los ingresos familiares puede llevar varios años. Esas ayudas financieras deberían focalizarse en los hogares más pobres por varias razones. En primer lugar los recursos que tiene el fisco son limitados, por lo que hay que darle prioridad a las familias que probablemente no tengan otros medios para hacer frente a la crisis. En segundo lugar, la focalización evita problemas de riesgo moral. Tercero (y éste tal vez sea el efecto más marginal), dado que la ayuda no llega a los hogares con capacidad de ahorrar, no desincentiva el ahorro de esas familias en años normales.

Finalmente, dentro de las políticas pasivas se suelen incorporar las políticas de retiros programados. Esta opción en períodos de crisis permite que, a través de la autoselección, sean los trabajadores con menor costo de oportunidad los que dejen el empleo, lo que hace al proceso más eficiente.

Nótese que las políticas pasivas aquí discutidas tienen un componente en común, todas operan de manera tal de contraer la oferta laboral. En el caso del retiro programado el efecto es obvio, pero en los otros casos sucede algo similar ya que al otorgar ingresos sin trabajar, desincentivan la participación laboral de estos trabajadores reduciendo la oferta laboral efectiva. Muchos países suelen exigir a los trabajadores desempleados que busquen activamente empleo para poder calificar para el subsidio de desempleo, pero el esfuerzo que el trabajador desempleado ponga en la búsqueda no es algo que el gobierno pueda verificar completamente. En varios países de Europa se les está exigiendo a los desempleados que reclaman subsidios, que participen en programas especiales de políticas activas como condicionalidad para recibir el subsidio. Esto tiene dos efectos, por un lado le da incentivos al desempleado para que atienda otro programa que le permita superar su situación más rápidamente; por el otro, en tanto que se le fuerza a cambiar horas de ocio por horas de participación en el programa se le reduce la utilidad por estar cobrando el subsidio de desempleo y no trabajar, con lo cual se incentiva la participación laboral. Más adelante discutiremos algunos casos recientes como el programa British New Deal for Young People, donde a

los trabajadores jóvenes se les da un subsidio por desempleo limitado a un período muy corto de tiempo y condicional a que participen en un programa de búsqueda laboral asistida que ofrece el propio gobierno.

Los esfuerzos por obtener un diseño del subsidio por desempleo que distorsione lo menos posible el esfuerzo que el desempleado debiera realizar en la búsqueda laboral tiene sus frutos cuando quien pierde su empleo lo hace en una situación coyuntural normal, o existen bajas tasas de desempleo para su calificación. En momentos de fuertes crisis, lo más probable es que el esfuerzo por buscar empleo sea infructuoso y que la distorsión que genera el subsidio por desempleo en la oferta laboral tenga un efecto nulo sobre el empleo. Por esta razón, los beneficios de políticas pasivas más sofisticadas dependerán de las características propias de cada país y en particular de su desempleo y ciclo de desempleo. Si la tasa de rotación laboral o *turn-over* es muy baja, como es el caso de Japón, el desempleo se debe exclusivamente a situaciones de crisis con lo que los beneficios de una sofisticación mayor en el programa son menores porque las distorsiones serán menores, por lo que se debe prestar mayor a atención a la relación costos beneficio.

Políticas activas

La pérdida y creación de puestos de trabajo es un proceso natural en toda economía moderna, y ocurre aun en períodos de crecimiento del empleo y la demanda agregada. Es parte de la dinámica misma de los mercados, donde ciertos sectores se expanden y otros se contraen, donde surgen nuevas tecnologías y cambios en los procesos productivos, etc. También cambios estructurales en la economía pueden llevar a períodos de alto desempleo.

Esta dinámica del empleo necesariamente significa que algunos trabajadores tendrán que conseguir nuevos empleos. Muchas veces, este proceso requiere que las personas se recapaciten o se relocalicen geográficamente. A menudo, el proceso afecta el bienestar del trabajador ya que puede perder parte del capital humano, por ejemplo si éste es específico a la firma y sector.

Trabajadores que pierden un empleo y deben reinsertarse es un primer grupo objetivo de las políticas activas. En particular en lo relativo al desempleo estructural, que se refiere a los trabajadores que tienen problemas sistemáticos o estructurales para reencontrar un trabajo o insertarse en el mercado laboral (el otro componente del desempleo es el desempleo natural, asociado con el porcentaje de trabajadores que en cada momento del tiempo están cambiando de trabajo y momentáneamente están desempleados, por lo que se la considera la tasa mínima de desempleo).

Un segundo grupo es el de *aquellas personas que buscan su primer empleo*. A menudo los problemas informativos hacen que el primer empleo sea de difícil obtención. Esto hace que el lapso que le lleva a un joven a encontrar su primer empleo sea muy largo, pero también que exista una asignación ineficiente de

recursos. Respecto a este último, cuando existe asimetría de información el primer trabajo puede condicionar la historia laboral futura de la persona, y generar una asignación inicial de los recursos ineficiente que luego el mercado laboral no necesariamente revertirá.

Las políticas activas de promoción del empleo apuntan a ambos grupos de problemas. Algunos de sus objetivos son: reducir el lapso que le lleva a un trabajador encontrar un nuevo empleo, reducir el desempleo estructural, incrementar el ingreso de los trabajadores, mejorar la calidad de los empleos, mejorar el *matching* entre puestos de trabajo y trabajadores, disminuir la vulnerabilidad laboral para ciertas personas, etc.

Así como la justificación económica principal para las políticas pasivas era la de un seguro, las políticas activas se justifican en fallas de mercados, problemas de información y altos costos de transacción. Los cinco canales por los cuales operan las políticas activas son:

a) Mejorar el *matching* entre puestos de trabajo vacantes y trabajadores desempleados.
b) Mejorar la inserción laboral de los jóvenes (reduciendo el período que están desempleados hasta conseguir su primer empleo).
c) Incrementar la productividad laboral: por ejemplo, a través de los programas de capacitación, o subsidiando trabajo temporáneo que le permite al trabajador aprender un oficio en el trabajo (*on-the-job training*).
d) Ayudar a que los trabajadores desempleados no caigan en la marginación laboral.
e) Un efecto no deseado pero que suele existir en todo programa, es que reduce la desutilidad que sufre el trabajador mientras se encuentra desempleado, lo que lo lleva a que éste realice menos esfuerzo en la búsqueda o se vuelva más exigente en cuanto a las condiciones laborales ofrecidas, lo que sube el salario de equilibrio y reduce el empleo, generando un efecto contrario al deseado.

Respecto del punto a), los problemas de descoordinación entre la oferta y demanda laboral (*mismatching*) surgen por la heterogeneidad que existe entre distintos sectores de actividad económica y regiones. Si bien en términos generales el mercado laboral incluye en forma agregada a todos los que buscan o tienen trabajo por un lado (oferta laboral) y a los que contratan trabajadores (demanda laboral), este megamercado se subdivide en pequeños mercados con ciertas características específicas. Estas características hacen que el mercado de trabajo sea en realidad un mercado del tipo producto diferenciado, y la elasticidad de sustitución entre sectores o regiones puede ser baja, por lo que no todo trabajador es sustituto de otro para un mismo puesto. Es posible, entonces, que existan al mismo tiempo excesos de demanda de cierto tipo de trabajadores y excesos de oferta de otros, sin que estos excesos se vacíen en el corto plazo.

Asimismo es posible que exista un exceso de oferta de torneros, por ejemplo, en una región, pero un exceso de demanda en otra.

El problema del *mismatch* surge por diversas razones. Es probable que los trabajadores o las empresas no sean capaces de observar las señales de otros mercados (información incompleta), los costos de transacción (por ejemplo mudarse o recapacitarse) sean elevados, no existan mercados de créditos completos (que permitan al trabajador, por ejemplo, obtener un crédito mientras está desempleado para recapacitarse y encontrar un buen empleo que le permita repagar esa préstamo), etc.

En cuanto a la dificultad para encontrar un primer empleo (punto b), esto puede estar relacionado con diversos problemas. Uno es una educación formal pobre y poco adaptada a las necesidades del mercado laboral. De esta forma, los jóvenes que se vuelcan luego de sus estudios directamente al mercado laboral no están capacitados y les puede llevar tiempo entender qué les falta y cómo lo pueden suplir. Un segundo problema que se relaciona con este primero, es que los problemas informativos en el mercado laboral pueden ser grandes. Por un lado la empresa puede no observar las características de los postulantes que son relevantes para el puesto que quiere cubrir. Ante esta ignorancia, puede llegar a ofrecer un salario más acorde con el promedio que él espera, lo que representa un salario poco atractivo para aquellos postulantes con mejores habilidades. Alternativamente, puede pasar que los postulantes no conozcan las características de las empresas, o cómo el mercado valora que ellos tengan experiencia trabajando allí. En ambos casos, estos problemas informativos llevan a que existan menos empleos. Los problemas informativos suelen reducirse cuando el empleador puede observar o verificar la experiencia previa del postulante. Esa experiencia sirve como señal para los empleadores respecto de las características no observables del trabajador. Pero lógicamente los trabajadores más jóvenes no cuentan con esa experiencia, lo que acrecienta los problemas informativos e incrementa el desempleo para este grupo de edad. En trabajos calificados, la experiencia previa suele ser suplida por el nivel de estudio, que pasa a ser la señal relevante. Es por eso que el problema de encontrar el primer empleo es más grave para los postulantes jóvenes con baja calificación.

Con mercados incompletos, transacciones que deberían llevarse a cabo de contarse con información perfecta no se llevan a cabo, y el empleo no se concreta. Esta situación lleva a un nivel subóptimo de empleo en trabajos poco calificados, que afecta a los trabajadores con menos recursos. Por otro lado, puede llevar a la economía a gastar recursos excesivos en la señalización, por ejemplo sesgando a las personas a estar sobrecalificadas para encontrar un empleo (algo que a menudo se observa en los países subdesarrollados). El problema de la sobrecalificación puede ser acrecentado si por otro lado se subsidia la educación superior (se abarata la señal) o si la universidad produce egresados en condiciones muy heterogéneas, haciendo que la señal sea menos informativa.[3]

El rol del Estado en estos casos es ayudar a eliminar las asimetrías informa-

tivas, por ejemplo subsidiando el primer empleo para cierto tipo de trabajadores. Esto es así porque si bien es imposible conocer las características de un postulante en particular, en general se conocen aspectos agregados de la distribución. Existen, sin embargo, otros tipos de medidas que no constituyen políticas activas de empleo pero que pueden ser más eficientes. Como en general es el Estado el que educa y forma en los niveles básicos, en especial para las personas que no continúan con estudios superiores (que mayoritariamente van a la escuela pública en todos los países del mundo), es el Estado el que tiene la responsabilidad (compartida con los padres y los propios jóvenes) de proveer de capital humano a los futuros trabajadores y de que la escuela opere como una señal útil para quienes demandan empleo. Existen, por lo tanto, numerosas medidas relacionadas con la educación, tales como el desarrollo de secundarios técnicos, el fomento de escuelas de oficios, centros de capacitación técnica, etc., que pueden ser de gran utilidad para reducir el desempleo de los jóvenes; aunque es probable que no elimine por completo el problema, ya que el problema del alto desempleo entre los jóvenes se observa aun en países desarrollados con buenos niveles educativos. En este aspecto, las políticas activas de capacitación para los trabajadores más jóvenes pueden operar como remedios a falencias en la educación básica. Una defensa de las políticas laborales activas para jóvenes en lugar de educación secundaria técnica es que se mejora en cuanto a la eficiencia de focalización. Las escuelas técnicas pueden ser costosas y puede ser que sólo un pequeño porcentaje de sus egresados se inserten directamente en el mercado laboral mientras que otros eligen proseguir con estudios superiores, donde los conocimientos específicos aprendidos en la escuela técnica le pueden ser de muy poca utilidad, y por ende una pérdida de recursos para la sociedad. Los programas de estudio o centros de capacitación del tipo oficios son, en este sentido, una mejor opción ya que los recursos están mejor focalizados en tanto que se dirigen a quienes lo desean y necesitan. Muchas políticas activas de promoción del trabajo para jóvenes son precisamente centros de capacitación técnica, que suelen combinar el aprendizaje con capacitación en el trabajo (*on-the-job training*).

Lo aquí analizado muestra que el caso de las políticas activas de empleo para los más jóvenes es en realidad parte de un problema más general, y debe enfocarse en forma mancomunada con el sistema educativo, diseñándose un sistema conjunto de capacitación formal, informal y políticas activas que sean lo más convenientes para el país en cuestión.

Un problema más crítico se presenta para aquellas personas que tienen dificultades sistemáticas para conseguir trabajo (desempleados estructurales), ya que usualmente cuanto más tiempo pasa una persona en el desempleo, más difícil se le hace conseguir un empleo (histéresis en el mercado laboral) lo que puede llevarlo a ser un desempleado crónico. Los programas de empleo pueden evitar esto, tratando de integrar grupos sociales o familias marginadas del mercado de trabajo, grupos generalmente asociados con relaciones laborales débiles (falta de contactos), bajos niveles de capital humano.

Algunas de las políticas activas utilizadas para atacar el desempleo en grupos de trabajadores vulnerables de marginación son programas de capacitación laboral, educación formal, entrenamiento en el trabajo, y trabajos subsidiados.

A excepción del quinto punto, todos los canales operan en realidad incrementando la oferta efectiva laboral, lo que de hecho tiende a incrementar el empleo de equilibrio pero reduciendo los salarios. Entonces, si bien para un trabajador desempleado el programa puede mejorar su situación, para los ya empleados la caída en los salarios de equilibrio los podría afectar.

Si no existe una demanda laboral insatisfecha, estos programas que incrementan la oferta laboral efectiva pueden ser poco efectivos en ayudar a los desempleados a conseguir empleo. Es por eso que las políticas activas funcionan mejor cuando el ciclo de la economía es expansivo. Por otro lado, en economías con bajo crecimiento económico y pobre generación de empleo (situación muchas veces asociada con economías subdesarrolladas), puede ser cierto que los efectos distorsivos que las políticas activas de empleo tengan en la economía pueden ser más fuertes, presionando el salario de los ya empleados a la baja sin tener un efecto muy grande en el empleo.

Cabe destacar que los mercados tienden a generar sus propios mecanismos para afrontar las fallas de mercado. Por ejemplo, los postulantes tienen una demanda por señalizar su tipo, y pueden surgir empresas que se dedican a certificar habilidades o características. Si el problema es informativo, es factible, por ejemplo, que surjan empresas privadas de capacitación técnica que certifican la calidad del postulante. Si el postulante no tiene ingresos necesarios para afrontar los riesgos, es probable que la propia empresa financie la señal que luego puede cobrar cuando el postulante consigue un empleo. Pero para que estos mecanismos de mercado funcionen se necesita que no existan otras fallas de mercado, como mercados de crédito imperfectos, y que las leyes y regulaciones permitan el desarrollo de estos mecanismos (por ejemplo, garantizando que luego de que los postulantes consigan empleo paguen los cursos tomados).

Las mismas empresas pueden utilizar recursos propios para capacitar a su personal o potenciales empleados y al mismo tiempo conocer las características de los postulantes. Algunos estudios para Estados Unidos, por ejemplo, han mostrado que el sector privado destina anualmente cerca de 4 a 5% del PBI para capacitar a sus empleados (Mincer, 1993), lo que representa un ratio muy alto, aun en comparación con otros países desarrollados. Al mismo tiempo, también es cierto que los fondos públicos que el gobierno de Estados Unidos destina a los programas de empleo (en relación con el PBI) son mucho más bajos que los que otros países desarrollados destinan. Cabe entonces preguntarse hasta qué punto las políticas públicas pueden operar como sustitutos de las medidas que el propio sector privado toma (o tomaría) para adaptar la oferta y demanda laboral, y en qué medida las políticas públicas resuelven los problemas mencionados *vis-à-vis* las distorsiones que estas mismas políticas crean en el mercado. En

este sentido es fundamental que la normativa permita y fomente el desarrollo de mecanismos privados para la eliminación del desempleo.

Debe destacarse que aun en programas relativamente bien diseñados y aplicados en países desarrollados existe evidencia sobre fuertes distorsiones generadas por los programas de empleo. En Estados Unidos, por ejemplo, los programas de empleo público para minorías han tenido efectos de sustitución importante, ya que se desplaza de estos puestos a otros grupos de la población. Algunos autores señalan que si bien es cierto que existe un efecto sustitución importante, el grupo desplazado por las minorías tiene mayor probabilidad de encontrar un empleo en el sector privado, por lo que el efecto sustitución será mucho menor en el mediano plazo. Este ejemplo muestra que debe estudiarse el efecto temporal o la duración de la distorsión, así como la duración del efecto de los programas en los que se tomaron tales programas.

Las distorsiones de los programas pueden ser diversas. En términos de los beneficiarios, en general están asociadas con un menor esfuerzo del desempleado para buscar empleo, recapacitarse, cambiarse de ocupación o mudarse de región. Uno de los efectos estudiados en la literatura es el llamado "locking-in", que consiste en que una vez que el desempleado entra al programa de empleo le es más difícil (no más fácil) salir de su situación de desempleado. Esta distorsión puede ocurrir si el programa de empleo le saca tiempo a los trabajadores desempleados para la búsqueda laboral, o bien lo lleva a declinar ofertas laborales o a no hacer ciertos esfuerzos, al crearle la ilusión de que ahora que está en el programa de empleo encontrará un trabajo más adecuado a sus preferencias.

Por último, al igual que en la mayoría de las políticas públicas las fallas de mercado justifican la intervención del gobierno pero no la provisión pública. Es decir, los programas pueden ser provistos directamente por el Estado o bien financiados por el Estado pero provistos por los privados. Bajo asimetrías informativas, el Estado puede no tener ventajas en cuanto a conocer las necesidades del sector privado, y puede que el propio sector privado sea el que mejor conoce sus necesidades, por lo que la interacción entre ambos puede mejorar sustancialmente la eficiencia de los programas. Aunque también es cierto que este beneficio potencial tiene que evaluarse en relación con los costos potenciales. Un riesgo que se corre, por ejemplo, es que cierto sector de actividad económica "capture" al gobierno, llevándolo a que los gastos en programas de empleo se sesguen hacia ese sector. Otro riesgo es que el sector privado utilice su ventaja informativa para obtener rentas, trasladando parte de sus costos laborales al Estado (por ejemplo, si logra que el gobierno financie planes de capacitación que la empresa iba a realizar de todos modos).

Lehmann (1995) compara políticas activas de empleo en países de la OCDE y en economías en transición para principios de la década de 1990. Destaca que en los países desarrollados un gran porcentaje de los desempleados pertenecen al grupo de personas marginadas, con problemas recurrentes para conseguir y preservar empleos, con bajo capital humano y bajo potencial para incorporarlo.

Sin embargo, como las tasas de desempleo son bajas, el grupo de marginados representa un porcentaje pequeño de la población activa total, por lo que las políticas activas de empleo pueden ser exitosas sin generar grandes distorsiones ni efectos de equilibrio general. En los países en transición, la anatomía del desempleo es distinta, las tasas de desempleo son más altas y la mayoría de los desempleados provienen de industrias que se vieron perjudicadas por la transformación estructural del país; éstos eran trabajadores con un capital humano medio que, tras la reforma, se volvió obsoleto, pero que tienen un alto potencial de reconversión. Lehmann sugiere que para las economías en transición sería más eficiente asignar los escasos recursos de los programas de políticas de promoción del empleo en los trabajadores con mayor potencial de reconversión, y no necesariamente en los más marginados como se recomienda para un país desarrollado. Lehmann critica que las economías en transición copien los programas que se implementan en los países europeos más desarrollados, y por el contrario propone que estos países destinen los recursos para recapacitar a los más hábiles del conjunto de desempleados, que tienen mayor potencial de ser reabsorbidos por el sector privado, y focalizar los programas de empleo público, empleos subsidiados o directamente asistencia social a los grupos más problemáticos, con menor capacidad de readaptación. Estas conclusiones se pueden extrapolar a otros países que hayan llevado a cabo cambios estructurales importantes, que significaron un fuerte incremento del desempleo, como fue el caso para varios países en América latina en la década de 1990, entre ellos la Argentina.

Un ejemplo son las políticas activas orientadas a mejorar la búsqueda laboral del desempleado (programas donde se les enseña cómo hacer una búsqueda eficiente, cómo elaborar un currículum vítae, dónde están las oportunidades laborales, se les facilita información respecto de puestos de trabajo y cursos de capacitación disponibles, programas de gobierno, etc.). Los países desarrollados en los últimos quince años le han dado mucha importancia a estos tipos de programas, en parte basados en el éxito del Restart Programme en el Reino Unido, uno de los programas pioneros en esta área, implementado a mediados de la década de 1980.[4] Estos programas, sin embargo, que aparentemente funcionan muy bien en las economías desarrolladas pueden ser de limitada aplicabilidad para las economías en subdesarrollo, donde el problema del desempleo generalmente está relacionado con una débil demanda de empleo, con severos problemas de *mismatching*, o con deficiencias en la educación formal, y no tanto con segmentos marginados de la oferta que no saben encontrar oportunidades donde las hay.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta para los países subdesarrollados es la alta informalidad en el mercado laboral, que puede afectar en gran medida la eficiencia de focalización, ya que en estos países la condición de empleado para un porcentaje grande de los trabajadores no es fácilmente verificable. Esto lleva a que las filtraciones (definidas como recursos que van a personas que no perte-

necen a la población objetivo) puedan ser importantes y difíciles de verificar en la práctica. Esto sugiere que los programas para los países subdesarrollados deben enfatizar en el diseño, los aspectos relacionados con la eficiencia de focalización. Como Nichols y Zeckhauser (1982) sugieren, cuando existen filtraciones que no son fácilmente verificables, los programas deben ser diseñados de manera tal de que sean atractivos para la población que se quiere alcanzar y no tanto para aquellos que no pertenecen a la población objetivo. Esto se logra en la práctica imponiendo condiciones en los programas que dificulten el acceso a aquellos que tienen algún tipo de trabajo o que pueden conseguirlo con relativa facilidad. Estas condiciones suelen tener cierto costo de eficiencia en la provisión del programa, pero que se compensa con la mayor eficiencia de focalización. Por ejemplo, los programas de capacitación deben hacerse de manera de permitir el acceso (se autoseleccionen) sólo a aquellos con serios problemas de empleo. Esto puede lograrse, por ejemplo, poniendo los cursos en horarios de trabajo, que tiene el costo para el desempleado de sacarle horas útiles para la búsqueda laboral, pero este costo es mayor para aquellos que tienen más probabilidad de encontrar empleo o los que ya están trabajando en forma informal, lo que mejora la eficiencia de focalización.

Todos los aspectos mencionados aquí son específicos de cada país. La fortaleza de sus instituciones, las características propias del desempleo, las fallas de mercado a las que se enfrenta esa economía y su severidad y otros aspectos particulares son fundamentales para el diseño óptimo de las políticas de promoción del empleo.

4.4. ASISTENCIA SOCIAL Y PROGRAMAS DE EMPLEO

En general son los hogares más pobres los que suelen tener problemas sistemáticos de empleo, dado que sus opciones de empleo son más acotadas, generalmente en puestos que requieren un bajo nivel de capital humano. Existe, por ende, un estrecho vínculo entre los programas de bienestar social (*welfare programs*) que apuntan a reducir la pobreza y los programas que apuntan a solucionar problemas de empleo.

Si bien la concepción moderna de pobreza no es la mera falta de ingresos para solventar cierto nivel mínimo de gastos sino que es un concepto multidimensional que incluye factores de riesgo, el empleo y la pobreza se encuentran profundamente ligados. Esto ha dado lugar a un intenso debate en la literatura especializada sobre los efectos que los programas de bienestar social tienen en los incentivos a trabajar, y si esos programas deben estar diseñados de manera tal de minimizar el asistencialismo y maximizar la posibilidad de que esa persona logre salir de su situación de pobreza, generalmente a través de la obtención de un trabajo o de un mejor trabajo.

Es por esto que existe cierta tendencia en el mundo, y particularmente en los

países más desarrollados, a modificar los programas de bienestar social incorporando aspectos de programas de empleo, o combinando ambos tipos de programas, con el fin último de que la familia pueda salir de la pobreza y no dependa constantemente de la ayuda gubernamental. En este sentido los programas de bienestar social han enfatizado aspectos tales como capacitación y entrenamiento laboral, incentivar la búsqueda laboral, cambiar el subsidio directo a madres solteras por un subsidio a las guarderías y colegios para que la madre pueda trabajar, etc. Esta distinción ha llevado a que en la literatura especializada se diferencien los programas sociales que son meramente asistencialistas llamados "welfare programs" de los que apuntan a mejorar su situación de empleabilidad e ingresos, llamados "workfare programs" o "welfare-to-work programs".

Los "welfare-to-work" programs son programas de asistencia que combinan el subsidio con actividades diseñadas para mejorar la empleabilidad de la persona (tales como capacitación, programas de rehabilitación, generación de experiencia laboral, etc.) y también con actividades laborales que contribuyen a la sociedad (tales como trabajos sociales que, si bien pueden no mejorar la capacidad de encontrar empleo de la persona, tienen un alto impacto en el bienestar social). En última instancia se busca que el subsidio tenga una contraprestación, y no que sea una mera transferencia monetaria, de manera tal que el subsidio genere un beneficio social neto.

4.5. CONCLUSIONES

Existen razones económicas para que existan tanto políticas activas como pasivas de empleo. Su diseño debe estar directamente relacionado con la falla de mercado que se quiere solucionar y para ello se debe tener un diagnóstico correcto del problema de empleo que enfrenta cada país. Por otro lado, los programas suelen tener efectos distorsivos, que pueden ser minimizados con un diseño correcto.

Las características propias de cada país en términos de problemática del empleo, sistema educativo, e instituciones condicionan el diseño y deben ser tenidas en cuenta. Por esta razón la exportación de experiencias exitosas no necesariamente es una buena idea ya que las condiciones locales pueden ser muy distintas.

Por último, el éxito de los programas está directamente relacionado con las condiciones en el mercado laboral. Si no hay oportunidades laborales o las condiciones macroeconómicas no son las adecuadas, difícilmente una política macroeconómica tenga éxito.

NOTAS

1. Véase FIEL (1999).
2. Véase Lehmann (1995).
3. Este último argumento ha sido utilizado para explicar el incremento en la convexidad de los retornos a la educación en países como Brasil, a medida que más personas completan el secundario, la señal de tener el secundario se vuelve más débil y el retorno para ese nivel educativo desciende.
4. Restart Programme invitaba a los desempleados estructurales a una reunión y se les informaba sobre los cursos de capacitación y los puestos disponibles. Actualmente el programa provee servicios de "counselling" para gente que ha estado desempleada por más de seis meses y programas de capacitación para aquellos desempleados por más de dos años. Para un análisis del Restart Programme véanse White y Lakey (1992) y Lehmann (1993).

Capítulo 5
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

5.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se discute cómo se deben evaluar los programas de empleo, qué dificultades prácticas se encuentran y qué opciones están disponibles. También se realiza una comparación internacional en términos de políticas de empleo, y los resultados de las evaluaciones. En la sección siguiente se discuten y analizan algunas experiencias internacionales recientes interesantes y relevantes para el caso argentino, y finalmente se resumen las principales conclusiones en materia de la teoría y la práctica internacional en políticas activas de empleo.

5.2. CRITERIOS PARA UNA EVALUACIÓN APROPIADA DE PROGRAMAS DE EMPLEO

Algunas de las preguntas que una evaluación apropiada de un programa de promoción de empleo debería contestar son:

a) ¿El programa tiene una población objetivo? ¿Es un objetivo adecuado?
b) ¿El programa efectivamente llegó a quienes constituían la población objetivo?
c) La participación en el programa, ¿ayudó a que los beneficiarios consigan empleo, incrementen su productividad expresada en mayores salarios, o bien consigan empleos de mejor calidad?
d) ¿Cuán perdurable es el efecto? ¿Es sólo de corto plazo o también de mediano plazo?
e) ¿El programa generó efectos distorsivos? ¿Cuán significativos son estos efectos?
f) ¿Cuál fue el costo monetario total del programa? ¿cómo se cuantifican las distorsiones del programa?

g) ¿Cuál es el costo social total? (incluye el costo directo de provisión del programa y los costos indirectos generados por las distorsiones).
h) ¿Son los beneficios sociales del programa mayores a los costos sociales?

Como las políticas activas son focalizadas, es probable que los beneficiarios de los programas obtengan mejoras tanto en términos de probabilidad de encontrar empleo como en la calidad de los trabajos o ingresos obtenidos (efecto directo), pero que los no beneficiarios se perjudiquen (efecto indirecto). Los efectos directos de los programas en los beneficiarios son conocidos como efectos de equilibrio parcial, y los efectos agregados sobre todos los trabajadores (los que participan y los que no lo hacen) se denominan efectos de equilibrio general.

En equilibrio general, se suelen analizar el efecto que el programa tiene en el empleo y los salarios totales. En general como los programas de empleo son de baja escala, en el agregado difícilmente se distinga su efecto, y es posible que sea difícil de identificar el efecto porque hay otros factores que afectan las variables en cuestión. Como sólo se analizan las ganancias o pérdidas agregadas y no cómo se distribuyen, es posible que un programa con un efecto agregado nulo o aun negativo puede ser socialmente beneficioso o preferible si es que la sociedad pone más énfasis en quienes ganan y menos en quienes pierden (por ejemplo, si quienes ganan son pobres y quienes pierden son ricos, y la sociedad tiene cierta aversión a la desigualdad del ingreso).

Tanto en equilibrio parcial como en general, se miden los beneficios de los programas, más que los costos o los beneficios netos. Esto se debe a que, si bien los costos directos del programa son fáciles de determinar, los costos indirectos o los costos de las distorsiones resultan sumamente difíciles de computar en la práctica.

Efectos de equilibrio parcial

El éxito de un programa de empleo desde la óptica del beneficiario lógicamente puede ser evaluado teniendo en cuenta si el trabajador finalmente logró encontrar empleo. Esta medida, sin embargo, no es la adecuada. En primer lugar, lo que importa es el efecto diferencial del programa; es decir, importa saber si el programa ayudó a disminuir el período de desempleo. En segundo lugar, existen otras dimensiones que deben ser tenidas en cuenta además del simple hecho de tener un empleo o no, medidas tales como el nivel de ingreso del trabajador con y sin el programa, la calidad del trabajo que consiguió (relativo a las características del individuo), si se logra disminuir el riesgo de perder el trabajo nuevamente, etc. Además existe una dimensión temporal que también debe ser tenida en cuenta, relacionada con el efecto de largo plazo de un programa. En otras palabras interesa saber si luego de un período largo el trabajador continúa beneficiándose de los efectos del programa, o si bien ese efecto tiene

una corta duración (por ejemplo, si vuelve a caer en el desempleo rápidamente porque el trabajo era demasiado precario).

Los aspectos más fáciles de medir y a los que usualmente se les da más importancia son los relativos a la probabilidad de encontrar empleo y al nivel de ingreso. Como el efecto que interesa es el diferencial, se debe comparar la probabilidad de encontrar empleo para esa persona en particular (cuando se beneficia con el programa), con el caso hipotético de que esa persona no hubiese recibido el programa. Algo similar ocurre para el caso de los ingresos: interesa comparar el ingreso del trabajador con y sin el programa. La dificultad de la evaluación pasa por el hecho de que una de las situaciones no se verifica nunca y es hipotética, es decir el trabajador puede haber recibido o no el programa, y no se cuenta con la información del caso hipotético de qué hubiera pasado en escenarios alternativos al que efectivamente ocurrió. Esa dificultad ha dado nacimiento a una literatura técnica de medición econométrica que básicamente intenta, con la información disponible, crear esa situación hipotética, llamada *hecho contrafáctico*.

Una de las dificultades es que la información disponible muchas veces no es suficiente, y muchas características del trabajador no son observadas. Además, como la participación en los programas suele ser voluntaria, no se pueden comparar directamente los grupos de personas que participaron en el programa con los que no lo hicieron, ya que pueden existir diferencias que no son observables o medibles, que influenciaron en la decisión de participar. Una de estas diferencias es la actitud de la persona: los que participan del programa pueden mostrar que están dispuestos a hacer un esfuerzo mayor para solucionar la situación, mientras que los que no participan muestran lo contrario. Sin el programa es probable que los del primer grupo, los de una actitud más positiva, tengan una probabilidad de encontrar trabajo mayor a los del segundo grupo, lo que lleva a sobreestimar el efecto del programa.

La evaluación de todo programa básicamente requiere generar un *grupo de control*. Un grupo de control es un grupo de personas que no reciben el programa y que tienen características lo más parecidas posibles a las personas que sí reciben el programa. Los grupos de control a veces surgen naturalmente en un programa cuando se raciona la cantidad de beneficiarios en forma aleatoria, lo que permite luego comparar el desempeño de los que se postularon y por azar accedieron al programa de aquellos que se postularon y no accedieron. Esta situación puede surgir cuando el programa tiene un exceso de demanda por parte de los potenciales beneficiarios, o bien adrede se excluyó un grupo para poder luego evaluar el programa –aunque esto último resulte socialmente cuestionable–. El racionamiento aleatorio muchas veces resulta no deseable, ya que aun entre las personas que se postulan las necesidades pueden diferir mucho, y puede ser socialmente óptimo asignar el programa a aquellas personas que obtengan el mayor beneficio con el programa (énfasis en la eficiencia), o bien sean las que más necesidades tengan (énfasis en la distribución del ingreso). Existe un dile-

ma de política económica, ya que la construcción de estos grupos de control permite evaluar correctamente el programa y corregir el diseño para potenciar su efecto en futuras implementaciones a un costo de no asignar de manera eficiente los recursos hoy. Si existe cierto consenso que el programa tiene un muy buen diseño, es preferible asignar los recursos a las personas que generen una mejora de bienestar social mayor.

Muchas veces los programas son geográficamente focalizados lo que permite elaborar grupos de control considerando personas de las áreas donde no se implementó el programa. Pero la crítica respecto de excluir a potenciales beneficiaros que impliquen un beneficio social mayor se mantiene.

Otro aspecto por tener en cuenta en el diseño de los programas es la eficiencia de focalización. Si un programa está diseñado para un determinado grupo de personas con ciertas características comunes, es probable que otras personas que no reúnen esas características intenten beneficiarse igual y acceder al programa. En tanto que las características requeridas del beneficiario muchas veces no son fácilmente observables, siempre existe este problema, y la gravedad del error de asignación dependerá en gran medida del diseño del programa. En este aspecto, en el diseño se puede explotar el hecho de que efectivamente las características de la población objetivo del programa y del resto difieren. Como se mencionó con anterioridad, se puede alterar el programa de manera tal de hacerlo atractivo solamente para el grupo que se desea beneficiar, muchas veces a costa de los mismos beneficiaros que no reciben el programa ideal, sino de una versión modificada para que no haya infiltrados. Nuevamente existe un dilema de política económica: como la modificación del programa puede ser costosa para los beneficiarios, en términos de no recibir el mejor de todos los programas, se debe comparar ese costo con el beneficio que genera al mejorar la focalización y reducir el número de infiltrados. Este aspecto es particularmente relevante cuando en un programa se combinan aspectos de políticas de empleo y asistencia social, y los programas de empleo son destinados, por ejemplo, a los hogares pobres.

La capacidad de un programa de empleo para lograr su cometido dependerá en gran medida de la situación global del mercado laboral. Si se utiliza un programa de empleo del tipo capacitación pero la economía se encuentra en una fase recesiva de alto desempleo, la eficacia de la política se verá reducida en gran medida. En otras palabras, las políticas de empleo activas que no otorgan un ingreso monetario (como el subsidio de desempleo), son herramientas que se aplican desde el punto de vista microeconómico para resolver problemas puntuales y no son de utilidad para resolver problemas macroeconómicos de alto desempleo. En casos de shocks macroeconómicos como los que sufrió la Argentina en forma recurrente en las últimas décadas, el problema del desempleo se vuelve un problema global, relacionado con una situación macro en el mercado laboral y no con una situación particular de un trabajador en particular. Es por eso que la recomendación en estos casos es que se utilicen programas de suple-

mentación del ingreso que permitan a estas personas pasar la crisis con el menor costo posible, mientras que las políticas activas de empleo pierden relevancia.

Este último aspecto es relevante también en el caso que se comparen países de distinto nivel de desarrollo o distintos niveles de desempleo. Una política activa puede ser muy eficaz en un país con bajo desempleo, pero todo lo contrario en un país con alto desempleo. Cuando el desempleo es muy alto el efecto marginal de las políticas activas de empleo suele ser muy bajo y la solución debe ser buscada en otros aspectos de la política económica, relacionados con aspectos regulatorios del mercado laboral o bien con políticas macro que apunten a un crecimiento económico con más empleo.

Efectos de equilibrio general

Para evaluar los efectos de equilibrio general se puede comparar la situación de un país antes y después de implementar un programa en particular, mirando el empleo total, el empleo por sectores, los salarios, las tasas de desempleo, etc. En tanto existan otros factores además del programa de empleo que afecten estas variables, se deben aislar los efectos, algo que en la práctica no es tan fácil. Por otro lado, en la medida que el experimento no se repite varias veces en el tiempo, se cuenta con sólo dos observaciones, antes y después del programa, lo que dificulta el análisis estadístico.

Otra opción es realizar un análisis econométrico comparando varios países con políticas de empleo distintas y su evolución en el tiempo. Las comparaciones internacionales, sin embargo, no son sencillas y diversos aspectos locales pueden afectar notoriamente los resultados. Más adelante analizaremos la evidencia internacional en estos estudios.

5.3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL EN POLÍTICAS ACTIVAS

Quienes apoyan los programas de promoción de empleo sostienen que es el instrumento más directo para combatir el desempleo estructural propiamente dicho y es, por ende, una herramienta eficiente para combatir la pobreza. Los críticos de estos programas sostienen que en la práctica los programas son una pérdida de recursos, y que los efectos observados son en gran medida a costa de otros trabajadores desplazados (o sea, que los efectos sustitución son muy importantes).

Los partidarios de las políticas activas de empleo han encontrado soporte empírico en el estudio de Layard *et al.* (1991), usualmente interpretado como un estudio que brinda evidencia empírica sobre que estos programas constituyen políticas eficientes para reducir el desempleo. Numerosos estudios más recientes desafían esta visión, y en general son más pesimistas respecto de las bonda-

des de estos programas. La evidencia empírica actual muestra, entonces, que la realidad se encuentra en algún lugar intermedio entre estas dos visiones extremas, y que la eficiencia o no de estos programas dependerá en gran medida del diseño, la implementación y situación socioeconómica particular de cada país.

Evidencia internacional. Equilibrio parcial

Dar y Tzannatos (1999) analizan setenta y dos evaluaciones de programas de empleo correctamente realizadas (evaluaciones con grupos de control) mayormente para países desarrollados, encontrando que estos programas no son la panacea para combatir el desempleo y sus efectos son mayormente marginales, aunque para ciertos tipos de trabajadores, los programas apropiadamente diseñados tienen un efecto positivo significativo.

Gordon, Olivas y Dar (2004) extienden el metaanálisis de Dar y Tzannatos e incluyen ochenta y siete nuevos estudios realizados entre los años 1998 y 2004, que agregan evidencia para economías en transición y, en menor grado, de países subdesarrollados, encontrando que las conclusiones principales obtenidas en el estudio de Dar y Tzannatos no se modifican en gran medida.

Obviamente que los resultados dependen en gran medida del diseño y la implementación de los programas, al mismo tiempo que en la práctica se hace difícil identificar el efecto individual de un programa, en particular porque los programas están interrelacionados y se diseñan como una batería de programas para atacar el problema.

Las principales conclusiones a los que estos autores han llegado son las siguientes:

Servicios de empleo. Estos servicios incluyen asesoramiento a quienes buscan empleo (*counseling*), coordinación entre oferta y puestos de trabajo (*job matching*), intercambios laborales y otros servicios relacionados. Los resultados muestran efectos positivos en la probabilidad de encontrar empleo y los salarios de los participantes con costos de provisión relativamente bajos, por lo que el análisis costo-beneficio es a menudo favorable. Sin embargo, estos servicios son de limitada utilidad en situaciones con alto desempleo estructural y una demanda agregada de trabajo débil (como es el caso en la mayoría de los países subdesarrollados). Las filtraciones suelen ser altas y la efectividad de estos programas baja en el caso de mercados laborales con alta informalidad.

Programas de capacitación para desempleados. En general ayudan a incrementar la probabilidad de encontrar empleo, pero no son útiles para incrementar los ingresos. Los programas con mayor éxito son los que proveen capacitación en el trabajo y cuando se interactúa con el sector privado para proveer los cursos. Los mayores efectos fueron encontrados para las mujeres desempleadas. Los pocos países subdesarrollados donde estos programas fueron evaluados muestran un impacto muy bajo (en muchos casos casi nulo).

Capacitación para trabajadores en caso de despidos masivos. En general no se encuentran resultados positivos, y existen efectos de sustitución muy grandes (es decir, los que consiguen empleo lo hacen a costa de desempleados que no accedieron al programa). Existen algunas excepciones donde se ha encontrado un efecto positivo; estos casos en general fueron programas conjuntos de reentrenamiento y servicios de empleo. Los costos en general son elevados, por lo que el análisis costo-beneficio suele ser desfavorable.

Capacitación para jóvenes. Estos programas, al menos para los países desarrollados, son muy poco exitosos para mejorar la probabilidad de encontrar empleo o aumentar los ingresos. Los autores sugieren que en los países desarrollados tiene más sentido invertir en educación formal y reducir el abandono, repitencia y otros problemas escolares. Para los países en vías de desarrollo, las pocas experiencias (principalmente en Latinoamérica) han sido relativamente exitosas, en particular cuando los programas de capacitación se combinan con otras medidas educativas (por ejemplo, incentivos a terminar los estudios primarios o secundarios), servicios de asistencia en la búsqueda laboral y otros servicios sociales (más adelante discutiremos el caso del Plan Joven llevado a cabo en Chile y la Argentina).

Empleo o salarios subsidiados. En general no se encuentran efectos positivos en la probabilidad de posprograma de encontrar empleo o incrementar salarios, se encuentran significativas pérdidas de eficiencia y efectos de sustitución o desplazamiento (*crowding-out*) de empleos no subsidiados por empleos subsidiados. Los autores sugieren que mejorar la focalización y el monitoreo en la ejecución del programa pueden incrementar su eficiencia, ya que gran parte de la pérdida de eficiencia en estos programas se debe a estas filtraciones (por ejemplo, empresas que de todos modos hubiesen contratado personal, sacan ventaja del empleo subsidiado).

Empleo público. Suelen ser efectivos en el corto plazo, pero más como una red de contención o suplemento de ingresos familiares en períodos de crisis. No incrementan las probabilidades futuras de conseguir empleo o mejorar ingresos, por lo que pueden ser útiles sólo en momentos de crisis.

Desarrollo de pymes y asistencia para el autoempleo. Existe cierta evidencia positiva, en particular para desempleados de mayor edad y nivel de educación más alto, que a menudo encuentran salida laboral con mecanismos de autoempleo cuando les es muy difícil reinsertarse en el mercado laboral. Sin embargo, la participación en estos programas es baja, y puede ayudar a un subgrupo relativamente pequeño. La proliferación de ciertas actividades de autoempleo (por ejemplo, remises) disminuye el salario del sector, afectando a los que ya estaban empleados en estas actividades.

En términos de la comparación entre los resultados obtenidos en países desarrollados vs. países subdesarrollados o economías en transición, si bien las evaluaciones para estos últimos son escasas, muestran en general un impacto menos

positivo. Los autores relacionan esto con dos características propias de los países menos desarrollados: la informalidad y las debilidades institucionales, que hacen que la eficiencia de focalización y la implementación sea en general más pobre. Un aspecto relevante es que en los países subdesarrollados, los programas focalizados en los más jóvenes parecen tener en general un impacto positivo cuando en las economías desarrolladas es nulo. En cierta forma, es probable que los programas de capacitación para jóvenes suplan en estos países deficiencias educativas importantes. Cabe preguntarse entonces si, a pesar de la eficiencia relativa de estos programas en particular, es conveniente para el país llevarlos a cabo *vis-à-vis* políticas que mejoren la capacitación en la educación formal con programas más adecuados para la salida laboral directa. En otras palabras, cabe preguntarse si en países subdesarrollados la educación técnica no tiene un rol más importante que el que hasta ahora han tenido los gobiernos, y si no es más eficiente para estas economías focalizar los recursos en este tipo de educación en forma temprana, en lugar de suplirlo luego con programas de promoción de empleo para jóvenes.

Finalmente, estos autores señalan que las experiencias más exitosas se han dado en países donde la economía estaba creciendo. Cuando la economía está en una etapa recesiva, los programas son poco eficientes en reinsertar a los desempleados.

Lecciones de los programas para jóvenes

La experiencia internacional en estos programas arroja cierta tendencia y lecciones que pueden sintetizarse en (Marquardt, 1999):

a) Cierta tendencia a usar menos programas de subsidio a la demanda (empleos públicos o subsidiados) y más programas que incrementan la oferta efectiva (por ejemplo, programas de capacitación). Si bien esta tendencia se observa para todos los grupos de edad, es particularmente fuerte en los programas para los más jóvenes, donde incrementar la empleabilidad a través de mejoras en el capital humano es crítico, con altos retornos (ya que ese capital humano tiene un largo período por delante, a diferencia de lo que puede pasar con grupos de desempleados de mayor edad).
b) Muchos de los desempleados o subempleados jóvenes lo son porque a temprana edad salen del sistema educativo formal, por lo que incentivar a que continúen en el sistema es una política muy importante que debería estar asociada con la capacitación no formal. La decisión sobre qué es más útil, la educación formal o la informal o la capacitación laboral, dependerá en gran medida de las condiciones del mercado laboral de cada país o región, así como de las características de cada individuo.
c) Los programas de capacitación laboral e incentivos a terminar la educación formal deben ser complementados con otras políticas que ayuden a la transi-

ción desde la escuela al mercado laboral, programas tales como educación cooperativa con el sector privado, programas de aprendizaje de oficios, pasantías, etc.

d) Algunos países han lanzado políticas de incentivos para que los jóvenes accedan a empleos temporarios en períodos de vacaciones con el doble fin de que el joven logre cierta capacitación en el trabajo y que obtenga recursos para luego solventar sus gastos en el año mientras continúa con su educación formal. Muchas veces se requieren cambios normativos (por ejemplo, regulación laboral o impositiva) para que estos mercados se desarrollen. Aun estos programas que incentivan el trabajo en el verano siguen siendo programas de subsidio a la oferta, en tanto que el objetivo es que los jóvenes puedan obtener recursos para continuar con sus estudios.

e) Programas focalizados. En tanto que la heterogeneidad en los jóvenes es alta, es deseable que exista diversidad en las políticas y que sean focalizadas para explotar al máximo las potenciales ganancias de eficiencia. Los programas también tienen que tener en cuenta las necesidades y los aspectos regionales.

f) Relacionado con el punto anterior, muchos programas están tendiendo a ser multivariados, en el sentido de proveer múltiples servicios, dependiendo de las características de los jóvenes. Servicios complementarios a los de capacitación laboral tales como *counseling*, información respecto a oficios y carreras, asistencia en la búsqueda laboral, capacitación en habilidades no laborales (cómo desenvolverse en su vida), soporte económico para que termine sus estudios antes de salir nuevamente a buscar empleo, etc.

g) Debe tenerse en cuenta que en general se observa que los jóvenes con menos desventajas en términos de capital humano o habilidad, son los que más se benefician de los programas de capacitación. En otras palabras, estos programas son más eficientes cuando se dirigen a aquellos jóvenes desempleados con alto potencial de incorporar capital humano.

h) Algunos países desarrollados están implementando políticas activas para el autoempleo o emprendedores (por ejemplo, el British Columbia's Youth Business and Entrepreneurship Training Programme en Canadá),[1] ya que se argumenta que muchos de los nuevos empleos en estos países se están generando en nuevas pymes que surgen debido a los procesos de reestructuración industrial donde cada vez se hace más *outsourcing*. Sin embargo, aún no se cuenta con evaluaciones suficientes de impacto de estos programas como para extraer conclusiones. Uno de los riesgos que se corre es incentivar a los jóvenes en actividades muy riesgosas y de bajo salario, muchas veces con poco futuro, y que el problema de desempleo se genere nuevamente pero a una edad más avanzada.

i) Un último aspecto importante es el desarrollo de programas cooperativos, donde el sector público interactúa con el sector privado para desarrollar los programas (por ejemplo de capacitación). Esto no es algo particular de los

programas para jóvenes, ya que cualquier curso de capacitación en general tiende a operar mejor si se identifican las demandas del mercado laboral.

Si bien gran parte de las tendencias y experiencias recién resumidas surge de la evidencia de países desarrollados, estos aspectos son útiles también para los países en vías de desarrollo, donde probablemente estos programas puedan tener un rol más importante, en particular si existen significativas deficiencias en el sistema educativo formal.

Evidencia internacional. Equilibrio general

La mayoría de estos estudios se basan en los países de la OCDE debido a que se cuenta con muy buena información. Básicamente obtienen resultados comparando el desempeño de los diversos países de acuerdo con las políticas activas de empleo que sigan. El trabajo pionero en esta área fue el de Layard, Nickell y Jarkman (1991), que encuentra fuertes resultados positivos para las políticas activas de empleo. Estudios posteriores como los de Heylen (1993) y Forslund y Krueger (1997) encuentran resultados similares.

Estevão (2003) critica estos estudios diciendo que por su diseño tienden a sobreestimar el efecto de las políticas activas de empleo. Estevão en lugar de analizar el efecto de estos programas en la tasa de desempleo se centra en la tasa de empleo del sector privado. Analiza qué explica esta tasa de empleo utilizando información para quince economías desarrolladas durante el período 1985-2000. Entre los regresores incluye el porcentaje del PBI que cada país destina anualmente al gasto en políticas activas de promoción del empleo y se concentra en esta variable en particular, encontrando que en promedio los países que más gastan tienen mayores tasas de empleo y que en el tiempo el incremento en el gasto a nivel de cada país en general está asociado con un nivel mayor de empleo. El autor considera esto evidencia de que las políticas activas son eficientes para elevar el empleo a nivel general. Por otro lado, cuando analiza salarios y gasto en políticas activas encuentra una relación negativa, lo que sugiere que los programas de empleo generan más empleo pero bajando los salarios, aunque parte de la reducción de salarios agregados se debe a un efecto composición, ya que la mayoría de los programas activos de empleo están orientados a trabajadores de bajos recursos y baja calificación, que al entrar al mercado laboral deprimen el salario promedio porque su productividad es baja. Entre las políticas activas de empleo Estevão resalta que el gasto en políticas de subsidios directos para la creación de empleo o capacitación en el trabajo es el que tiene mayor efecto en el empleo.[2]

En conclusión, si bien los primeros estudios tendían a sobreestimar el efecto de las políticas activas, Estevão muestra que mejorando la econometría aún se encuentran resultados positivos en el empleo. Esta evidencia, sin embargo, no implica que estos programas sean recomendables, ya que no se analizan los cos-

tos de provisión. Que existan beneficios agregados no implica que los costos de proveer esos programas superen a los beneficios sociales.

5.4. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RECIENTES

La evidencia internacional muestra cierta tendencia a reforzar, en sus políticas públicas, el objetivo de empleabilidad de las personas para que salgan del Estado de bienestar. La Administración Clinton en Estados Unidos, por ejemplo, modificó muchos de los programas de *welfare* para transformarlos en programas de *welfare-to-work*, combinando los programas de asistencia con programas de empleo para incentivar que este grupo de personas busquen empleo, con relativo éxito (véase Blank y Ellwood, 2001). Algo similar pasó en otros países desarrollados.

En el Reino Unido, por ejemplo, se lanzó en 1986 el Restart Programme, programa que ha tenido cierto éxito y que actualmente otros países de Europa han implementado. Pero ésta no fue la única medida, más bien podría decirse que en las décadas de 1980 y 1990 se realizaron varios cambios sustanciales, por ejemplo en los niveles y las condiciones de los beneficios por desempleo. La tendencia ha sido a utilizar una batería de medidas. Un ejemplo reciente es el British New Deal for Young People, lanzado en enero de 1998. Bajo este programa, si los jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años que reclamaron el beneficio por desempleo (*job seekers allowance*) al cabo de seis meses continúan desempleados, son obligados a entrar en el programa. En una primera etapa el programa los asiste en la búsqueda de trabajo. Aquellos que en este período no encuentran trabajo entran en la segunda etapa, que incluye cuatro opciones: a) capacitación laboral o educación full time subsidiada, b) un empleo en el sector privado donde el Estado subsidia parte del salario, c) trabajos voluntarios o d) empleo público a través de la Environmental Task Force. Los jóvenes tienen obligatoriamente que elegir una de estas cuatro opciones ya que no se les otorga otros beneficios, y no pueden continuar reclamando subsidios por desempleo. La evaluación de este programa que combina diversas medidas ha mostrado un fuerte impacto positivo. Según Van Reenen (2003) la probabilidad de encontrar trabajo en el sector privado para este segmento de la población se incrementó en un 20%. Gran parte de este incremento se debe a los empleos privados subsidiados (que reducen el costo para el empleador por tomar un trabajador joven desempleado entre un 40 y 50%) pero al menos 1/5 de la ganancia del 20% se debe al fortalecimiento en la búsqueda laboral. Esto último se debe a tres razones, en primer lugar los jóvenes saben que perderán el subsidio, en segundo lugar obtienen más y mejor información respecto de las oportunidades laborales, y tercero se menciona un efecto psicológico de ganar confianza al conocer mejor cómo desenvolverse en la búsqueda. En términos generales según este autor el análisis costo-beneficio sugiere una ganancia en

términos sociales, por lo que el programa efectivamente mejora la eficiencia del mercado laboral.

Otra experiencia interesante es la que se llevó a cabo en Suecia en la década de 1990, donde se eligió combatir el desempleo con programas activos de promoción del empleo a gran escala. Suecia es un país con una larga historia de intervención activa del Estado, pero en la década de 1990 hubo una intensificación importante de ese rol en términos de promoción del empleo.[3] Este cambio fue en parte una respuesta del Estado al incremento del desempleo a principios de la década de 1990 y la escala que llegaron a tener los programas de promoción del empleo fue un récord internacional.[4] En el pico de estas políticas, 1994, el gasto en programas de promoción activa del empleo llegó al 3% del PBI, y cubría al 5% de las personas de la población económicamente activa (PEA). Claramente semejante importancia relativa para estos programas hacen de esta experiencia un caso único donde se pueden analizar los efectos de equilibrio parcial de estas políticas (cómo impacta sobre los beneficiarios) así como los efectos de equilibrio general (cómo impacta a los no beneficiarios).[5] No sólo los montos han sido significativos, sino que estos montos se canalizaron a través de una gran diversidad de programas (tales como programas de capacitación, empleo subsidiado, subsidios para el autoempleo, programas de prácticas laborales en el trabajo, programas para jóvenes, etc.). La experiencia sueca, además, cuenta con mucha información de alta calidad como para poder realizar estudios de impacto.[6] Por esta razón no sorprende la cantidad de estudios que se han realizado para este país. Calmfors, Forslund y Hemström (2002) hacen un resumen de la literatura empírica resumiendo las siguientes conclusiones principales:

a) No existe prácticamente evidencia de un efecto positivo de las políticas en "matching efficiency".
b) Sí hay algunos efectos positivos en la participación laboral.
c) Los empleos subsidiados en gran medida desplazaron los empleos regulares.
d) Los efectos de los programas de capacitación en el empleo no parecen desplazar el empleo regular.
e) No es claro a partir de la evidencia si los programas de empleo generaron o no una presión para el incremento de los salarios agregados de la economía.
f) En términos de probabilidades de conseguir empleo, los programas de capacitación tuvieron un impacto nulo.
g) Los programas de empleo subsidiado sí tuvieron efecto en la probabilidad de encontrar empleo para los participantes, pero a costa de una reducción en la probabilidad de los no participantes.
h) Los programas focalizados para jóvenes generaron importantes efectos distorsivos en la asignación de empleos, sin ganancias obvias para los participantes.

En cuanto a las distorsiones de los programas de empleo, la evidencia del programa sueco muestra que los participantes de programas activos de promoción del empleo destinan menos tiempo a la búsqueda de empleo que los no participantes (Edin y Homlund, 1991 y van Ours, 2000) y que los participantes de los programas tienen una menor probabilidad de mudarse a otra región por motivos laborales, Westerlund (1998) y Fredriksson y Johnasson (2003) analizan en detalle los programas suecos de creación de empleos y capacitación, encontrando efectos de *locking-in* muy fuertes, tanto que la participación en el programa reduce la probabilidad de largo plazo de encontrar empleo, reduce la probabilidad de que se muden, y reduce el flujo de personas que pasan a ser empleados en un 40%. Larsson (2002) encuentra que los programas de entrenamiento reducen el empleo y los ingresos de los jóvenes significativamente.

En términos generales, entonces, la experiencia sueca parece indicar que los programas de empleo a gran escala no son eficientes para combatir el desempleo, aun en una economía desarrollada con un Estado relativamente eficiente; por el contrario, la evidencia sugiere que los beneficios a veces no son tales, y que los costos de provisión vuelven a estos programas en no rentables desde un punto de vista social. Esta evidencia, sin embargo, es para un país en un período dado, y debe ser interpretada como que las políticas activas de promoción del empleo llevadas a cabo en Suecia a principios de la década de 1990 no fueron efectivas y no funcionaron correctamente.

Otra experiencia que se ha considerado exitosa, esta vez en países subdesarrollados, ha sido el Plan Joven lanzado en Chile y la Argentina con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (Chile Joven y Proyecto Joven fueron sus respectivos nombres). En Chile el programa se lanzó en 1991, mientras que en la Argentina se hizo en 1994. La población objetivo eran jóvenes de entre quince y veinticuatro años en situación de desempleo, la participación era voluntaria, y el programa ofrecía capacitación por un período de seis meses, que incluía clases de capacitación y entrenamiento en el trabajo. Los cursos eran gratis para los beneficiarios y se subsidiaba también el transporte y otros gastos menores. El programa fue temporario con el objetivo de atacar el problema específico de una gran cantidad de jóvenes con problemas laborales. La tasa de desempleo en Chile al momento del lanzamiento del programa era del 8% pero entre los jóvenes de entre quince y veinticuatro años era del 17%, mientras que en la Argentina al lanzamiento las tasas eran del 18 y 34% respectivamente. En ambos casos la demanda de participación superó los cupos previstos. Los participantes provenían mayormente de familias de bajos ingresos y les daba una opción a aquellos que habían abandonado la escuela para capacitarse. Para estos programas se hicieron diversos estudios de impacto, encontrándose que para una gran mayoría, aunque no para todos, la inclusión en el programa incrementó las tasas de participación laboral, la probabilidad de encontrar empleo y los ingresos laborales. Las evaluaciones muestran un impacto mayor en Chile que en la Argentina, en parte debido a la implementación, aspecto que será discutido en más detalle en el capítulo siguiente.

5.5. CONCLUSIONES

La teoría económica y la experiencia internacional muestran que los programas de empleo pueden ser exitosos para mejorar la situación, en particular de aquellos trabajadores con serios problemas para conseguir empleo. El diseño es sumamente importante, al igual que la implementación del programa.

Como referencia general, las experiencias más exitosas son aquellas que han combinado una batería de programas, que apuntan a distintas necesidades y se refuerzan entre sí. En términos de capacitación, los programas deben prestar especial atención en su diseño a las necesidades del mercado laboral, siendo conveniente que el sector privado sea incluido, ya que tiene mejor información respecto de las necesidades del mercado. Las capacitaciones en el lugar de trabajo suelen ser las más eficientes, ya que les permite a los desempleados aprender habilidades que tienen aplicación práctica, además de ayudarlos a comprender mejor cómo funciona el mercado y la cultura laboral.

Finalmente, se debe realizar un especial esfuerzo en mejorar la focalización y el monitoreo, así como las debilidades y fortalezas institucionales, que afectarán la eficiencia de su implementación.

NOTAS

1. Este programa opera como un "semillero" de negocios y provee capacitación en tres etapas. Primero se da una visión general de qué es hacer negocios, con qué recursos cuentan para hacerlo, etc. Segundo incentivan a los jóvenes a aplicar estos conocimientos en un negocio en particular, y tercero se asesora y ayuda en el desarrollo del plan de negocios (tareas tales como escribir un plan de negocios, investigar el mercado, explorar opciones de financiamiento, etc.). En una etapa posterior, el programa colabora para asociar a los jóvenes con mentores que desean invertir en nuevos negocios.

2. Estos estudios agregados, sin embargo, no permiten conocer los efectos a nivel individual. Es probable que los beneficiarios de los programas obtengan beneficios a costa de los no beneficiarios, que en el agregado se obtengan ganancias pero a costa de trabajadores que pierden.

3. Los programas de empleo en Suecia han sido usados como un test de la intención de trabajar de las personas para poder ser beneficiarios del generoso subsidio de desempleo, ya que estos últimos son pagos condicionales a que los desempleados acepten ofertas de empleo o la participación en programas de empleo. Esto se introdujo a mediados de los ochenta para disminuir los problemas de riesgo moral, pero fue abolido en el año 2000.

4. A principios de la década de 1990 Suecia entró en el período recesivo más profundo de su historia después de la Segunda Guerra Mundial, con una caída de la tasa de empleo del 13% entre 1990 y 1994.

5. Cuando los programas de empleo son de baja escala, los efectos de equilibrio general (aunque existan) son difíciles de identificar en la práctica.

6. El National Labour Market Board (AMS) cuenta con una base de datos longitudinal que sigue en el tiempo a todas las personas que se registraron en las oficinas de

empleo desde 1991, razón por la cual esta base de datos es única y excelente para los estudios de impacto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LOS CAPÍTULOS 4 Y 5

Auguste, S.: "El efecto de la crisis 2001 en los hogares más pobres de la Argentina", en *Planeando el futuro. Las familias argentinas y sus decisiones de consumo, ahorro e inversión en capital humano*, Buenos Aires, FIEL, 2006.

Blank, R. y Elwood D. T.: "The Clinton Legacy for America's Poor", NBER documento de trabajo 8437, 2001.

Calmfors, L.; Forslund, A. y Hemström, M.: "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From The Swedish Experiences", Institute for International Economic Studies, documento de trabajo Nº 700, 2002.

Dar, A. y Tzannatos Z: "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations", Social Protection Discussion Paper Series 9901, Banco Mundial, 1999.

Edin, P. A. y Holmlund B.: "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence", en F. P. Schioppa (ed.), *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, 1991.

Estevão, M.: "Do Active Labor Market Policies Increase Employment?", documento de trabajo 234, Fondo Monetario Internacional, 2003.

FIEL: La distribución del ingreso en la Argentina, Buenos Aires, 1999.

Forslund, Anders y Krueger, A. B.: "An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom", en R. Freeman, B. Swedenborg, y R. Topel, (eds.), *The Welfare State in Transition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1997, págs. 267-298.

Fredriksson, P. y Johansson P.: "Employment, Mobility, and Active Labor Market Programs", documento de trabajo IFAU, 2003, pág. 3.

Gordon, B.; Betcherman, G.; Olivas, K. y Dar, A.: "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0402, 2004.

Heckman, J.; LaLonde, R. y Smith, J.: "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, parte 1, Amsterdam, North-Holland, 1999, págs. 1865-2097.

Heylen, F.: 1993, "Labour Market Structures, Labor Market Policy and Wage Formation in the OECD," en *Labour*, vol. 7, Nº 2, 1993, págs. 25-51.

Jackman: "Regional Labour Market Policies in OECD Countries", en Labour Force Survey Design and Labour Market Policies, Proceedings of a Technical Workshop, Ifo Studies of Eastern Europe and the Economics of Transition 19, 1995.

Larsson, L.: "Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes", documento de trabajo 2000, pág. 6, Department of Economics, Uppsala University. Próximamente se publicará en *Journal of Human Resources*, 2000.

Layard R.; Nickell, S. y Jackman, R.: *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market,* Oxford University Press, 1991.

Lehmann, H.: "The Effectiveness of the Restart Programme and the Enterprise Allowan-

ce Scheme", Londres, London School of Economics, Centre for Economic Performance, documento de trabajo 139, 1993.

Lehmann, H.: "Active Labour Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies", documento de trabajo, 1995.

Marquardt, R.: "Labour market policies and programmes affecting youth in Canada", documento de trabajo para Transition Thematic Review, OECD, 1999.

Mincer, J.: "Human Capital, Technology, and the Wage Structure", en Mincer, J., *Studies in Human Capital,* E. Elgar Publishing, 1993.

Moffitt, R. A.: "The Effect of Work and Training Programs on Entry and Exit from the Welfare Caseload", Institute for Research on Poverty Discussion Papers, University of Wisconsin, 1992.

Nichols A. y Zeckhauser, R.: "Targeting transfers through restrictions on recipients", en *The American Economic Review 72*, vol. 2, 1982, págs. 372-77.

van Ours, J. C.: The Locking-in Effect of Subsidized Jobs, documento de trabajo CEPR 3489, 2000.

Van Reenen, John: "Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context", documento de trabajo NBER 9576, 2003.

Westerlund, O.: "Internal Migration in Sweden: The Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Conditions", en *Labour 12*, 1998, págs. 363-88.

White M. y Lakey J.: *The Restart Effect: Evaluation of a Labour Market Programme for Unemployed People*, Londres, Policy Studies Institute, 1992.

Capítulo 6
HISTORIA RECIENTE DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

6.1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de empleo comienzan a ser impulsadas como el motor principal de los programas de empleo en Europa durante la década de 1980, como solución a lo que se entendió era un alto desempleo debido a problemas de desajuste entre la demanda y la oferta laboral. En la década de 1990 el desempleo creció mundialmente, con lo que las políticas activas de empleo comenzaron a ser utilizadas por más países, se fue depurando el diseño aprendiendo de experiencias exitosas, y se dio un énfasis mayor a mejorar la empleabilidad de quienes perdían puestos de trabajo.

En la Argentina las políticas activas de empleo comienzan a ser utilizadas tardíamente a mediados de 1990 como respuesta a las altas y crecientes tasas de desempleo. La Argentina no tenía experiencia previa ni en alto desempleo ni en políticas para combatirlo. Es importante destacar que estas políticas se pusieron en marcha en períodos en los que la demanda laboral era relativamente débil y el universo de potenciales beneficiarios crecía. Al igual que otros países subdesarrollados que atravesaron cambios estructurales grandes, el diagnóstico respecto de las características de los desempleados era muy distinto al que se desprendía de las economías más desarrolladas. Los nuevos desempleados no necesariamente eran personas sin capital humano, sino que más bien existía una confluencia de ambos tipos de trabajadores, los de baja o muy baja calificación y aquellos que contaban con cierto capital humano que quedó relativamente obsoleto luego del cambio estructural.

La falta de instituciones con experiencia en el tema era un claro limitante, pero también fue problemático en esta etapa el diseño que se le dio a los programas. Cabe preguntarse si de haber tenido un diseño e instituciones más apropiadas el impacto hubiera sido otro. La experiencia internacional, sin embargo, muestra que con altas y crecientes tasas de desempleo las políticas activas de empleo tienden a ser muy poco eficaces. Pero antes de llegar a las conclusiones respecto de esta etapa analicemos brevemente la evolución.

6.2. GASTO EN PROGRAMAS DE EMPLEO

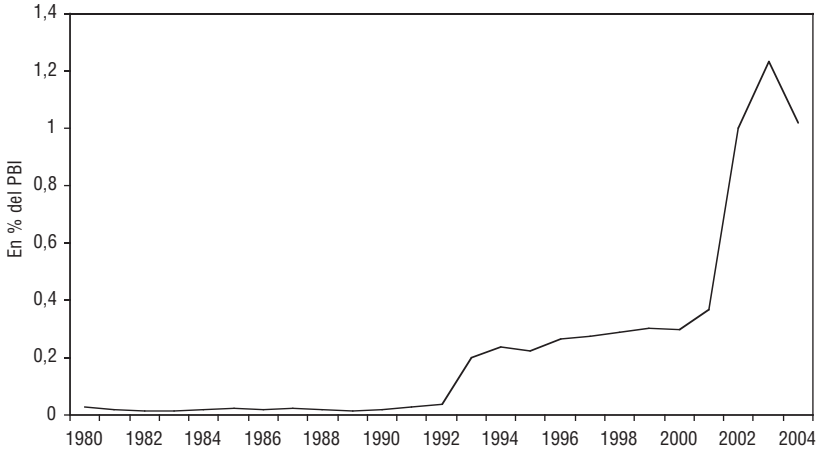
Evolución histórica reciente

De acuerdo con estadísticas oficiales entre 1980 y 1992 el gobierno consolidado destinó un promedio anual del 0,02% del PBI a políticas de programa de empleo y seguro de desempleo (que constituyen políticas activas y pasivas de promoción del empleo). En 1993 este porcentaje da un salto sustancial, llegando al 0,2% del PBI y empieza a crecer casi interrumpidamente hasta un máximo del 1,23% en el año 2003, ubicándose actualmente cerca del 1% del PBI (véase figura 1). Cabe destacar que gran parte del incremento en el gasto observado en el período 2002-2004 se debe al Plan Jefes y Jefas, considerado en este trabajo una política pasiva de empleo (política de suplemento de ingresos). Si se elimina este programa el incremento ha sido marginal.

El incremento fuerte en el gasto desde 2001 fue notorio no sólo en términos del producto, sino también en términos del gasto público total y del gasto público social (véase figura 2). Lo que indica que se le ha dado otra prioridad a este tipo de programas. La Argentina actualmente destina más del 3,5% de su gasto total a programas de promoción del empleo (o 5,5% de su gasto social total), cuando en la década de 1980 en promedio destinaba tan sólo el 0,06%.

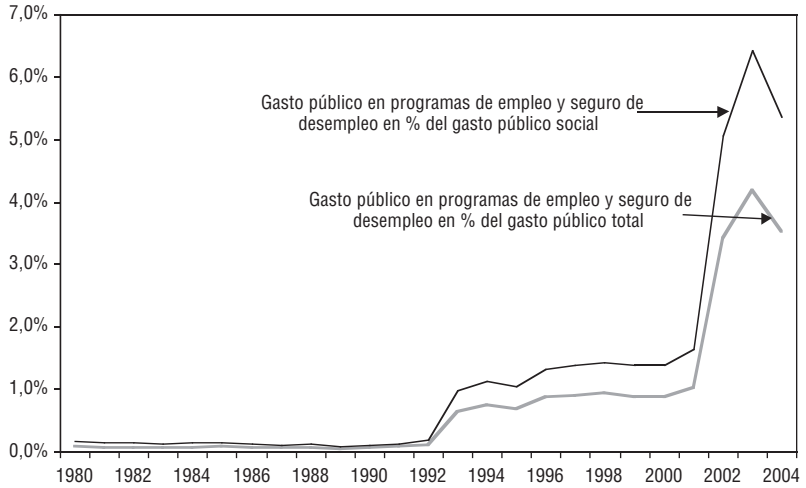
Obviamente existe una relación estrecha entre el gasto total en estos progra-

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO
Y SEGURO DE DESEMPLEO COMO PORCENTAJE DEL PBI
GOBIERNO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CONSOLIDADO EN PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y COMO PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL

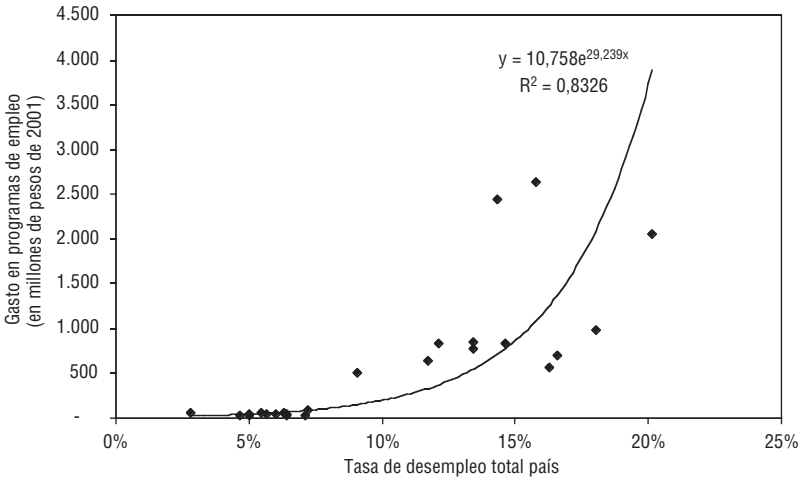


Fuente: elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS.

mas (a precios constantes) y la tasa de desempleo (ambas variables registran un coeficiente de correlación simple del 0,72%). Sin embargo, es importante destacar que el gasto en programas de empleo ha crecido a una tasa mayor que la cantidad de desempleados, lo que ha llevado a que el beneficio por desempleado a precios constantes (gasto público total en programas de empleo a precios constantes sobre cantidad de desempleados) también haya crecido en este período. El gobierno consolidado (que incluye el gobierno nacional, provincial y municipal) actualmente destina, a precios constantes de 2001, casi $ 1.100 por desempleado anualmente, lo que equivale en precios corrientes a aproximadamente $ 3.800 pesos anuales.

Desde la óptica del gasto, por lo tanto, se le está dando más importancia a los programas de empleo, lo que no necesariamente implica que este mayor gasto sea socialmente eficiente. Por otro lado, la lectura del gasto debe ser cuidadosa, ya que las necesidades pueden no estar directamente relacionadas con la cantidad total de desempleados. En primer lugar, el desempleo natural o friccional generalmente no requiere políticas activas de empleo, sino tan sólo políticas pasivas de cobertura al desempleado (el seguro de desempleo). Esta tasa puede no haber sido constante en el tiempo, aunque resulta difícil cuantificar las necesidades desde este punto de vista. En segundo lugar, si la tasa de movilidad (*turn-over rate*) es mayor, el gasto en seguro de desempleo será mayor a igual tasa de desempleo total; esto es así porque un porcentaje mayor de desemplea-

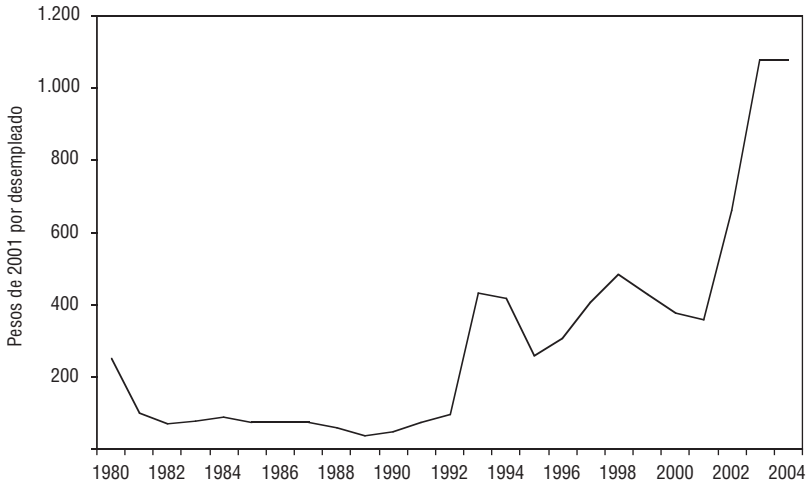
FIGURA 3
CORRELOGRAMA ENTRE EL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO DEL GOBIERNO CONSOLIDADO (A PRECIOS CONSTANTES DE 2001) Y LA TASA DE DESEMPLEO TOTAL PAÍS



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS y el INDEC.

dos han perdido su empleo recientemente y reciben por lo tanto el seguro. También es cierto que la tasa de informalidad ha ido creciendo fuertemente en el período, por lo que es de esperar que un porcentaje mayor de los desempleados no estén cubiertos por el seguro. En tercer lugar, desde un punto de vista de eficiencia, el gasto en programas activos de empleo debiera estar relacionado con la probabilidad de reinsertar a los desempleados en el mercado laboral, y no tanto con la cantidad absoluta de desempleados. Pero el hecho más relevante de todos, es que el gasto incluye al Plan Jefes y Jefas de Hogar iniciado tras la crisis de 2001. Este programa puede calificarse como un programa "pasivo" de empleo o *income support* en la medida que la ayuda financiera sea limitada al período de crisis y opere como un soporte económico temporario. La Argentina ya ha salido de la crisis y el PBI por habitante es en 2006 superior al del mayor nivel previo a la crisis (año 1998), por lo que es difícil justificar la existencia de este programa, al menos como un programa de empleo. El gobierno ha tomado medidas en la dirección correcta, entendiendo que un programa de estas características no puede perdurar luego de pasada la crisis, y, como se discutirá más adelante, ha comenzado a reformular este programa, pasando a algunos beneficiarios a programas de empleo y a otros a programas de asistencia social (como el Plan Familias), aunque la implementación de estas modificaciones ha sido más lenta que lo originalmente planeado y en la actualidad el Plan Jefes continúa siendo el pilar de los programas de empleo.

FIGURA 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO COMO RATIO DE LA CANTIDAD DE DESEMPLEADOS
GOBIERNO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS y el INDEC.

Comparación internacional

La comparación internacional entre países desarrollados muestra que los países europeos han optado por un uso más intensivo de los programas de empleo que los países desarrollados no europeos (véase cuadro 1). Entre 1998 y 2003 los países europeos gastaron en promedio el 2,3% de su PBI en programas de empleo. Del total del gasto el 60% (el 1,4% de su PBI) se empleó en políticas pasivas (sobre todo subsidios por desempleo). Mientras que en el extremo de los países desarrollados que menos destinaron a los programas de empleo se ubican Japón y Estados Unidos, que gastaron en este período aproximadamente el 0,7 y 0,5 del PBI, respectivamente. El grupo de países no desarrollados con ingresos medios, donde se encuentra la Argentina, destinan un promedio de casi el 0,6% del PBI a los programas de empleo. En general existe cierta relación positiva entre el nivel de desarrollo económico del país (medido por el PBI per cápita a precios de paridad de compra) y la porción del producto que destinan al gasto en programas de empleo.

El gasto actual de la Argentina está relativamente en línea con la relación observada para los treinta países analizados (véanse figuras 5 y 6), aunque si la comparación se realiza sólo con los países de ingreso medio, se encuentra entre los que más gasta. Algo similar se observa si se compara el gasto público en

CUADRO 1
GASTO EN PROGRAMAS DE EMPLEO. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

País	Gasto en programas de empleo como % del PBI (año 2004-2005)	Tasa de desempleo total país (año 2005)	PBI per cápita PPP (2005)	Incidencia del desempleo de largo plazo (en % del total de desempleados)	
				más de 6 meses	más de 12 meses
Países europeos (EU15)					
Alemania	3,46	9,5	30.579	71,0	54,0
Austria	2,00	5,2	33.432	43,2	25,3
Bélgica	3,56	8,4	31.244	68,3	51,6
Dinamarca	4,49	4,8	34.740	43,8	25,9
España	2,22	9,2	26.320	47,7	32,6
Finlandia	3,04	8,4	31.208	41,8	24,9
Francia	2,69	9,5	29.187	61,2	42,5
Grecia	n.d.	9,8	22.392	72,6	53,7
Irlanda	1,51	4,3	40.610	52,6	34,3
Italia	1,35	7,7	28.534	67,7	52,2
Luxemburgo	1,02	5,3	69.800	51,0	26,3
Países Bajos	3,67	4,8	30.862	59,9	40,1
Portugal	2,02	7,6	19.335	69,3	48,6
Reino Unido	0,81	4,7	30.436	38,2	22,4
Suecia	2,56	6,4	29.926	37,3	18,9
Promedio simple EU15	*0,87*	*7,0*	*32.574*	*55,0*	*36,9*
Otros países desarrollados					
Australia	1,03	5,1	30.897	30,2	17,7
Canadá	1,04	6,8	34.273	17,2	9,6
EE.UU.	0,53	5,1	41.399	19,6	11,8
Japón	0,73	4,4	30.615	49,1	33,3
Nueva Zelanda	0,96	3,7	24.797	21,5	9,4
Noruega	1,65	4,6	42.364	25,3	9,5
Suiza	1,81	4,5	32.571	59,2	38,8
Promedio simple	*0,45*	*4,9*	*33.845*	*31,7*	*18,6*

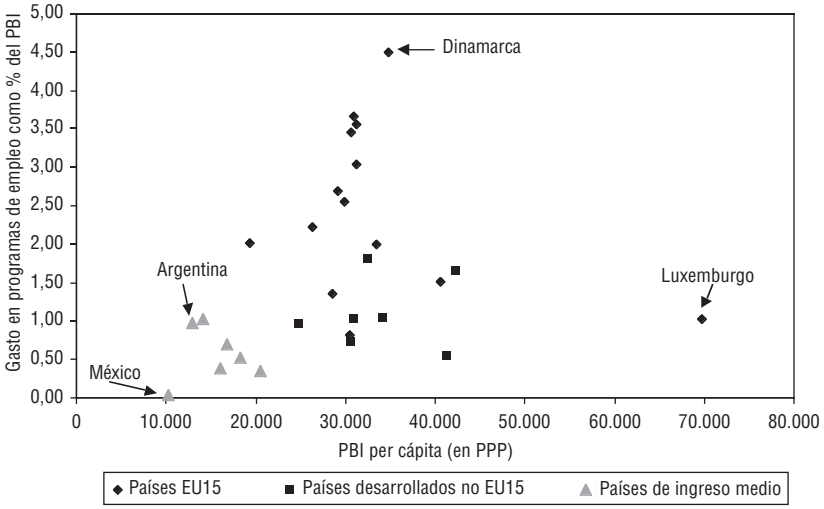
CUADRO 1 (Cont.)

País	Gasto en programas de empleo como % del PBI (año 2004-2005)	Tasa de desempleo total país (año 2005)	PBI per cápita PPP (2005)	Incidencia del desempleo de largo plazo (en % del total de desempleados)	
				más de 6 meses	más de 12 meses
Otros países no desarrollados					
Corea	0,34	3,7	20.590	11,6	0,8
México	0,03	3,6	10.186	6,8	2,4
Hungría	0,69	7,2	16.823	63,4	46,1
República Checa	0,52	7,9	18.341	72,7	53,6
Polonia	0,98	17,8	12.994	71,6	52,2
Eslovaquia	0,39	16,4	16.041	81,4	68,1
Argentina	1,02	11,6	14.109		
Promedio simple	*0,57*	*9,74*	*15.583*	*51,3*	*37,2*

Notas: Los datos para el Reino Unido no incluyen Irlanda del Norte.
La tasa de desempleo corresponde al año 2005, excepto para Suecia (2004) según la OCDE. Para la Argentina corresponde al promedio simple de las cuatro mediciones de 2005 según información del INDEC.
La incidencia del desempleo de largo plazo corresponde al año 2005, excepto para Suecia (2004). Para la Argentina corresponde a la medición del cuarto trimestre de 2005.
Fuente: OECD-*Employment Outlook 2005*, DAGPyPS, INDEC, FMI.

programas de empleo por desempleado. La Argentina gasta poco de su PBI en programas de empleo de acuerdo con su tasa de desempleo cuando se lo compara con los países desarrollados, pero se encuentra por sobre la tendencia observada para países de ingresos medios, indicando que su política actual se encuentra entre las más generosas (al menos para el grupo de países de ingresos medios analizado) ya que su gasto por desempleado se encuentra entre los más altos. De todos modos, como indica el cuadro 2, la política de gastos de la Argentina en programas de empleo se encuentra en línea con la tendencia internacional, de acuerdo con su tasa de desempleo y nivel de desarrollo económico. Sin embargo, hay que destacar que en la Argentina gran parte de la cobertura para el desempleado proviene de las indemnizaciones, que es gasto privado, mientras que otros países utilizan subsidios de desempleo, gasto público, por lo que una correcta comparación debería tener en cuenta el gasto anual en indemnizaciones, información no disponible para nuestro país.

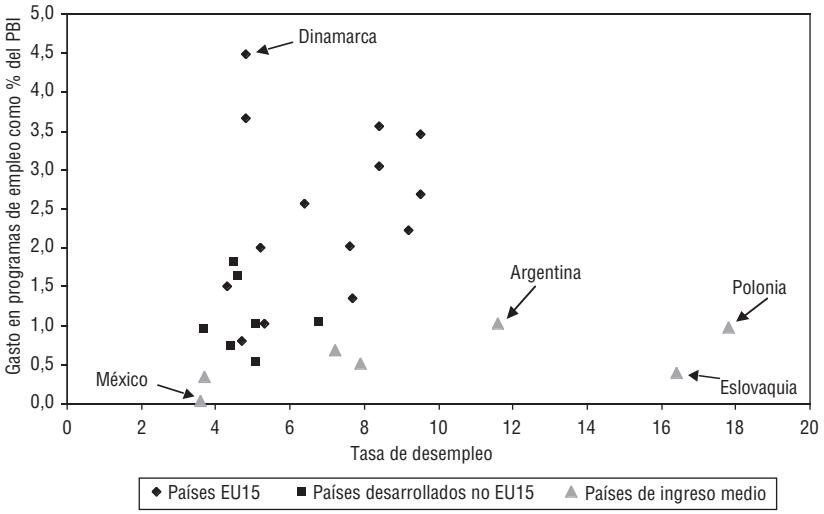
FIGURA 5
RELACIÓN ENTRE NIVEL DE DESARROLLO ECONÓMICO
Y GASTO EN PROGRAMAS DE EMPLEO
Como % del PBI. Año 2004-2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del cuadro 1.

En definitiva, estos resultados muestran que, al menos en cuanto al gasto destinado a las políticas de empleo, la Argentina se encuentra en la actualidad en los valores esperables de acuerdo con su nivel de desarrollo. La comparación con los países desarrollados es más difícil de realizar ya que las características estructurales de los países difieren. Además entre los países desarrollados parece existir dos tipos de modelo, el modelo de alta intervención a la europea, y el de la gran mayoría del resto de los países desarrollados, liderados en este grupo por Estados Unidos y Japón. Por otro lado, diferentes arreglos institucionales complican la comparación; por ejemplo, si el seguro de desempleo se implementa como un seguro privado forzoso las prestaciones no figuran en el presupuesto, si en realidad la cobertura se realiza a través de una indemnización por despido a cargo del empleador, tampoco figura, pero si la cobertura es a través de un subsidio de desempleo financiado con recursos del Estado, sí figura. Por otro lado, existen ciertos programas que por diseño son difíciles de clasificar como un programa de empleo o uno de asistencia social, y si no existe un criterio homogéneo entre países la comparación puede ser equívoca. De todos modos nos da una idea de cómo se ubica la Argentina en la comparación internacional.

FIGURA 6
RELACIÓN ENTRE TASA DE DESEMPLEO Y GASTO EN PROGRAMAS DE EMPLEO
Como % del PBI. Año 2004-2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del cuadro 1.

CUADRO 2
RELACIÓN INTERNACIONAL ENTRE EL GASTO EN PROGRAMAS DE EMPLEO
Y EL NIVEL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y TASA DE DESEMPLEO
Estimación por mínimo cuadrados. Variable dependiente: log gasto en programas
de empleo en términos del PBI

	I	II	III	IV
log tasa de desempleo	1,134 ***	1,104 ***	1,133 ***	0,965 ***
	0,366	0,378	0,322	0,330
log PBi per cápita en PPP	1,773 ***	1,815 ***	0,510	0,520
	0,381	0,397	0,532	0,516
Dummy=1 para Argentina		0,383		
		0,828		
Dummy=1 si país de ingreso medio			-1,560 ***	-1,182 **
			0,491	0,533
Dummy=1 si EU15				0,487
				0,308
Constante	-20,024 ***	-20,410 ***	-6,777	-6,912
	4,194	4,343	5,666	5,492
R^2	0,45	0,43	0,60	0,62
F	11,9	7,7	14,0	11,8

Fuente: elaboración propia.

6.3. PROGRAMAS DE EMPLEO. SU HISTORIA RECIENTE

Tal vez porque la Argentina fue hasta la década de 1990 un país de bajo desempleo, en el que históricamente escaseó la mano de obra –lo que en parte motivó la fuerte inmigración de fines del siglo XIX y principios del siglo XX–, no existían planes de fomento del empleo desarrollados y preparados para responder a la demanda que surgiría en esa década.

Esto llevó a que los planes hayan sido definidos con presura, con diseño institucional pobre, muchas veces de carácter asistencialista o de soporte de ingresos (*income support policies*), con un fuerte componente político, como lo fue el Plan Trabajar, lo que generó cierto desorden. Se diseñaron planes sin un diagnóstico profundo de la problemática del desempleo, sin una visión macro ni con la diferenciación necesaria para atacar más eficientemente los problemas específicos. Programas que funcionaron relativamente bien en un principio, como el Plan Joven, luego se desvirtuaron por cambios en la administración y fallas institucionales.

La década de 1990

Los programas de empleo en la Argentina adquieren importancia desde principios de la década de la década de 1990, primero a través del gobierno nacional y desde 1993 también a través de los gobiernos provinciales.[1]

Los programas surgen como respuesta a una creciente tasa de desempleo y, a rasgos generales, los programas no fueron multifacéticos, fueron orientados a la oferta laboral, con diseños más bien clásicos, no existió asesoramiento en la búsqueda (*counseling*), ni existió asesoramiento para el autoempleo –en una época de reestructuración donde muchos empleados despedidos optaron por proyectos personales con alta tasa de fracaso.

Entre los programas de mayor importancia en este período se encontraban: Plan Trabajar, Crear Trabajo, Programa de Emergencia Laboral (PEL) y Programa Joven. Los programas provinciales comienzan a mediados de la década de 1990, cuando el problema del desempleo se hizo aún más grave. Se expandieron rápidamente y para el año 2000 representaban el 57% de los recursos totales destinados a los programas de empleo (unos $ 413 millones).

La situación en el año 2000 era de creciente desempleo (la tasa llegaba a fines de 2000 al 15,6%), y una proliferación de programas con escasa coordinación nacional. En este contexto, el gasto público (nacional y provincial) en programas de empleo llegó al 0,3% del PBI, y, si bien representó un incremento significativo respecto a niveles históricos, este ratio se alejaba bastante del promedio de los países desarrollados (0,66%). En tanto que los países desarrollados tienden a gastar más en períodos de creciente desempleo, la comparación es todavía menos favorable si se hace contra el promedio de países desarrollados con crisis de desempleo. Si se compara la situación argentina con la de otros

países en desarrollo con niveles de desempleo y desarrollo similares al argentino, se obtiene un diagnóstico similar. Así, mientras Polonia en el año 2000, con una tasa de desempleo del 16%, destinaba aproximadamente el 0,98% de su PBI a políticas de empleo (0,13% del PBI en políticas activas y 0,85% en políticas pasivas, tales como retiro anticipado y ayuda financiera para desempleados), la Argentina destinaba tan sólo el 0,3% de su PBI.

En este marco de evolución de los programas de empleo se firmó en noviembre de 2000 el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal* (ley 25.400). Éste fue un pacto entre el gobierno nacional y las provincias, en el que se intentó coordinar la política de programas de empleo y mejorar la ejecución a través de la descentralización. La Nación transferiría la ejecución de ciertos programas y también los recursos para financiarlos;[2] sin embargo, en la práctica sólo se logró transferir el 38% de lo comprometido, ya que el cambio de gobierno y el empeoramiento de la situación macroeconómica llevó a que las prioridades fueran otras.

En el año 2001, las transferencias acordadas en el Compromiso Federal permitieron a los gobiernos provinciales incrementar el gasto en programas de empleo. Mientras que la Nación gastó en 2001 unos $ 168 millones en programas de empleo, monto similar al gastado en 2002 (unos $ 179 millones), las provincias pasaron de $ 230 millones a $ 335 millones, lo que representó un incremento del 45,5% respecto del año 2000. Los beneficiarios de programas provinciales pasaron de unos 120.686 beneficiarios por mes en el año 2000 a 203.183 beneficiarios por mes en 2001. En cuanto a la estructura de financiamiento de los programas de empleo provinciales, en 2001 el 64,2% provenía de recursos propios, 3,8% de recursos nacionales y 31,9% de recursos mixtos. El aumento del gasto provincial también vino asociado con la creación de nuevos programas (se pasó de 28 programas a 48) y la expansión de otros.

La situación en el año 2001

A nivel nacional los programas más importantes en el año 2001 eran: el Programa de Emergencia Laboral, Trabajar y Crear trabajo, secundados por programas menores como Proempleo, Servicios Comunitarios y Programas especiales de empleo (el Plan Joven se encontraba con fuertes retrasos en su implementación). El Plan Trabajar, iniciado en 1994, otorgaba un monto mensual de hasta $ 200 por beneficiario (que debía ser un trabajador desempleado) por un período determinado (entre tres y seis meses) y el beneficiario como contraprestación debía trabajar. Los trabajos tenían que estar orientados a satisfacer necesidades sociales relevantes por medio de construcción de obras de infraestructura social. Este programa era ejecutado por todos los niveles de gobierno y ONG. El Programa de Emergencia Laboral también era un programa de empleo público con el objetivo de brindar servicios a la comunidad, donde los beneficiarios percibían una ayuda económica no remunerativa de hasta $ 160 mensuales con una

duración de tres a seis meses. Finalmente el programa Crear trabajo apoyaba la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo estables en microemprendimientos familiares y comunitarios, pymes de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, y de servicios turísticos, entre otras. El MTEySS otorgaba un subsidio remunerativo de $ 200 durante un período que variaba entre tres y seis meses.[3]

El informe de la DAGPyPS para el año 2001 (sobre la base de la EPH) ya mostraba ciertas características respecto a los programas de empleo poco deseables en un diseño óptimo (véase cuadro 3), que podría implicar importantes filtraciones, y que indicaba que en la práctica ya estaban funcionando más como un programa de apoyo de ingresos que como programas que intentaban facilitar la reinserción laboral. En primer lugar se observaba una alta participación de mujeres en el total de beneficiarios (54%) cuando la tasa de actividad entre las mujeres era mucho más baja que la de los varones, y el 61,6% de los beneficiarios no eran jefes de hogar. Esto llevaba a que las mujeres no jefas de hogar

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO
OCTUBRE DE 2001
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS CON ÁREAS NUEVAS

Atributos	Distribución porcentual			Tasa de cobertura	Tasa de desocupación
	Beneficiarios	Desocupados	PEA		
Género					
Varón	46,0	60,5	59,4	5,1	18,7
Mujer	54,0	39,5	40,6	8,8	17,9
Total	100,0	100,0	100,0	6,6	18,4
Jefe de hogar					
No jefe	61,6	63,3	51,2	6,4	22,8
Jefe	38,4	36,7	48,8	6,8	13,8
Total	100,0	100,0	100,0	6,6	18,4
Género y jefe de hogar					
Varón no jefe	22,7	30,3	20,0	5,0	27,8
Varón jefe	23,3	30,2	39,4	5,1	14,1
Mujer no jefa	38,9	33,0	31,2	7,6	19,5
Mujer jefa	15,1 *	6,5	9,4	14,0	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	6,6	18,4

CUADRO 3 (Cont.)

Atributos	Distribución porcentual			Tasa de cobertura	Tasa de desocupación
	Beneficiarios	Desocupados	PEA		
Grupos de edad					
Hasta 29 años	41,4	48,5	33,0	5,7	27,0
de 30 a 49 años	46,5	32,3	44,0	9,2	13,5
de 50 años y más	12,2	*	19,2	23,0	4,3
15,4					
Total	100,0	100,0	100,0	6,6	18,4
Estudios cursados o en curso					
Hasta primario	57,0	37,5	32,8	9,6	21,0
Secundario	28,8	43,9	39,1	4,4	20,7
Superior y universitario	14,2	*	18,6	28,1	5,1
12,2					
Ns/Nr	0,1	-	0,0	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	6,6	18,4

Notas:
La categoría "Hasta primario" incluye sin estudios, preescolar y primario, ya sea incompleto o completo.
*. Coeficiente de variación superior a 10%.
Fuente: DGSC sobre la base de EPH-INDEC.

recibían en total 4 de cada 10 planes otorgados. En segundo lugar, los planes de empleo estaban concentrados en trabajadores no calificados y bajo nivel educativo, donde el 57% de los beneficiarios no tenían un nivel mayor al primario. En tercer lugar, si bien el 36% de los beneficiarios pertenecían al primer quintil de ingresos (el más pobre), el 20,5% estaban ubicados en los quintiles cuarto y cinco (o sea, entre las personas dentro del 40% más ricos de la Argentina), aunque gran parte de éstos en realidad eran beneficiarios del subsidio de desempleo.

La crisis

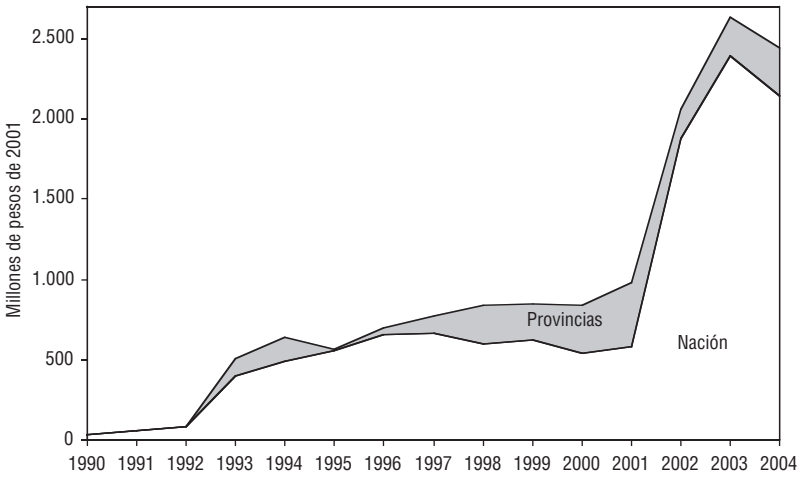
Con la crisis de 2001 se dispara la pobreza y el desempleo. La reacción del gobierno fue crear un nuevo plan, el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), decreto 565, que absorbió al Plan Trabajar.[4] El PJJH proveía un subsidio directo de $ 150 a jefes de familias desempleados, y si bien tiene entre sus objetivos capa-

citar a los beneficiarios para facilitar su futura reinserción laboral, no es un programa de promoción del empleo sino que es un programa de suplemento de ingresos con la lógica de facilitar la transición de la crisis a las familias sin ingresos. En la práctica la condición de desempleado fue difícil de verificar, salvo para los trabajadores formales, aunque la evidencia disponible (discutida más adelante) sugiere que la focalización fue relativamente buena (o sea, en general llegó a las personas más pobres), y si bien se han observado ciertas filtraciones, en un programa tan extenso representan un porcentaje relativamente bajo.

Con el nacimiento del PJJH muchas provincias finalizaron los programas propios, que fueron incorporados a este plan. Algunas provincias crearon más programas, para llegar a los desempleados no cubiertos por los programas existentes, como la población joven. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Chubut, La Pampa y La Rioja, por ejemplo, crearon programas orientados a facilitar la inserción laboral de los más jóvenes.

Si consideramos el PJJH una política pasiva de empleo, el nacimiento de este plan significó un fuerte incremento en los recursos destinados a los programas de empleo, donde la Nación pasó a tener una alta importancia relativa (véase figura 7). El gasto público (Nación y provincia) en programas de empleo pasó del 0,15% del PBI en el año 2000 a un máximo del 1,14% del PBI en 2003, y luego comenzó a descender. Con el PJJH la cantidad de beneficiarios por mes se multiplicó por 5,

FIGURA 7
GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO NACIONALES
Y PROVINCIALES, 1990-2004
Según ejecución, millones de pesos de 2001



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO NACIONALES Y PROVINCIALES

Año	Beneficiarios, promedio por mes	Gasto anual en programas de empleo (millones de $)	Gasto mensual por beneficiario	PBI a precio de mercado (millones de $)	Gasto en planes de empleo como % del PBI
2000	119.686	413	287,58	284.204	0,15
2001	204.668	508	206,94	268.697	0,19
2002	1.123.804	2.550	189,09	312.580	0,82
2003	2.090.590	4.267	170,09	375.909	1,14
2004	2.110.238	4.246	167,69	447.643	0,95

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DAGPyPS.

pero al ser el subsidio del PJJH menos generoso que el de otros programas de empleo existentes, el gasto mensual por beneficiario se redujo.

La mejora general observada en el país en los últimos tres años llevó a que un porcentaje alto de desempleados se reinsertaran. Los subsidios por desempleo liquidados cayeron sustancialmente y la cantidad de beneficiarios del PJJH se redujo a cerca de 1,5 millones a fines de 2005 y actualmente se ubica alrededor de los 1,4 millones.

6.4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

Desafortunadamente no ha sido una práctica usual en la Argentina ni evaluar los programas de empleo ni al menos recolectar estadísticas que permitan este tipo de estudios. La única excepción a esta regla ha sido el Plan Joven en su primera etapa (1994-1999). Otros dos programas que han sido evaluados pero sólo en cuanto a su eficiencia de focalización fueron los programas Trabajar y el Plan Jefes y Jefas. A continuación resumiremos brevemente los principales resultados.

El Plan Joven

El Plan Joven, llevado a cabo en la segunda mitad de la década de 1990, fue un programa nacional de capacitación laboral para jóvenes desempleados y con bajo nivel educativo con el objetivo de aumentar la empleabilidad. Constituía

uno de los tres programas del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP).

El Plan contó con financiación conjunta del BID y el gobierno argentino, y formaba parte de un programa regional del BID que tenía por objetivo replicar la experiencia exitosa del programa Chile Joven (iniciado en 1991).[5] El plan se ejecutó en dos etapas, PARP entre junio de 1994 y diciembre de 1997, y PAPEJ, entre 1997 y 2001. La primera etapa se basó en programas de capacitación con alta participación del sector privado, con el objetivo de darle a los jóvenes capacidades prácticas que eran demandadas por el sector privado. La segunda etapa se basó en cursos de capacitación más tradicionales, con los objetivos adicionales de fortalecer a las oficinas de empleo regionales en actividades de intermediación laboral y desarrollar un sistema de capacitación de oficios.

El componente principal del plan en sus dos etapas fue el Programa Joven. La población objetivo eran jóvenes mayores de dieciséis años pertenecientes a hogares pobres, con educación menor a secundario completo, con escasa o nula experiencia laboral y que se encontraran desempleados o subempleados. El programa tenía dos fases. Primero se realizaba una capacitación por tres meses (en una institución de capacitación –ICAP–) y posteriormente se pasaba a una fase de pasantías (por tres meses más) en empresas, donde las empresas no tenían que pagar remuneraciones.

Si bien no existe mucha información sobre el tipo de empresas que participaron durante todo el programa, estadísticas del Ministerio de Trabajo a 1996 mostraban que el 70% de las que participaron en ese período eran pequeñas y medianas empresas privadas, ubicadas en áreas urbanas, con cierta demanda insatisfecha de personal técnico u operativo, y alta rotación de personal. Las empresas recibían en promedio entre dos y diez pasantes, y sólo el 40% participó en más de un llamado. Las empresas pasantes fueron criticadas por utilizar los pasantes para tareas de muy baja calificación, en muchos casos distintas a las que debían desempeñar de acuerdo con los cursos de capacitación, y que usaban el programa para obtener mano de obra a costo cero.

La primera etapa del plan fue relativamente exitosa, se capacitaron cerca de 116 mil jóvenes cuando el objetivo eran 100 mil con una tasa de retención del 87%. Existió transparencia institucional y se cuenta con información para evaluar el impacto. En la segunda etapa existió menos transparencia, demoras y problemas institucionales. Por estas razones se pasó la administración del programa al PNUD a mediados de 1998, los problemas continuaron, el cambio de gobierno y la crisis llevaron a más problemas, se redireccionaron partidas presupuestarias, se dejaron de recolectar datos para el análisis de impacto y el programa fue finalmente discontinuado. Entre las razones para el fracaso de la segunda etapa se esgrimen: la universalización de los cursos, cuando en realidad se buscaba satisfacer demandas insatisfechas específicas, cambios administrativos e institucionales que no llevaron a un aprovechamiento de la experiencia de la primera etapa, y el requisito que las sociedades debían ser jurídicas

(en la primera etapa podían ser personas físicas, y de hecho un gran porcentaje lo eran). Es además cierto que la situación macroeconómica había empeorado, con una demanda laboral claramente más débil y problemas generalizados de desempleo.

Se han realizado ya varios estudios analizando el impacto de este programa sobre la base de información de la primera etapa para el segundo y tercer llamado (1995), quinto llamado (1996) y octavo llamado (1998).

Bravo y Paz Terán (2004) analizan el octavo llamado, encontrando: a) un efecto positivo y estadísticamente significativo en la probabilidad de encontrar empleo (incremento del 25%), b) un incremento positivo y significativo en la cantidad de horas promedio trabajadas, c) una mejora en las condiciones laborales (ya que la formalidad se incrementa en un 23%). Como aspecto desfavorable del plan estos autores encuentran un impacto negativo y significativo tanto en el nivel de salario como del salario horario percibido por los beneficiarios del programa.

Aedo y Nuñez (2004) analizan el impacto del programa sobre beneficiarios que participaron entre 1996 y 1997, encontrando: a) un impacto positivo en la probabilidad de encontrar empleo sólo para las mujeres adultas, y b) un impacto positivo y estadísticamente significativo en los ingresos sólo para los varones más jóvenes y mujeres adultas (según los autores, como resultado de las condiciones en el mercado laboral y no por características propias del programa).

Elías *et al.* (2004) estudian el quinto llamado y encuentran: a) que el programa no tuvo impacto en la probabilidad de encontrar empleo, b) un efecto positivo en salarios del orden del 10%, c) existe heterogeneidad en el impacto del programa según las regiones y los cursos impartidos, atribuibles a la calidad heterogénea de los programas de capacitación, d) dado los costos directos e indirectos del programa (calculados en $ 2.500, siendo el 52% costos directos) los beneficios fueron mayores, e) el mayor retorno se observa en las mujeres, y f) comparado con otros programas similares en otros países, los resultados obtenidos en la Argentina son razonablemente buenos.

Alzúa y Brassiolo (2006) encuentran un bajo retorno en términos de incremento en la probabilidad de encontrar empleo, sólo estadísticamente significativo para mujeres jóvenes. El mayor impacto fue en la probabilidad de encontrar un trabajo formal, mientras que el impacto en términos de ingreso fue nulo. Así como los efectos directos del programa fueron de bajos a nulo, tampoco se observan efectos de equilibrio general relevantes. Analizando los tres llamados con información disponible, encuentran que el octavo llamado fue el más eficiente y donde se encuentran los mejores resultados, mientras que el tercer llamado tiene los peores resultados. Los autores relacionan esto con la situación macroeconómica, mientras que el tercer llamado se dio en un contexto más bien recesivo (después del tequila) el octavo llamado se dio en un contexto de expansión económica. Este último resultado está en línea con lo encontrado en la literatura internacional, los programas son más efectivos cuando se implementan en períodos de crecimiento.

Por último, Mitnik (1997) resalta que uno de los efectos del programa (al menos en los primeros años de la implementación) fue que favoreció la reinserción de los jóvenes en los sistemas de educación formal, ya que el 21% de los participantes regresaron a la escuela luego del programa.

Comparación con el Chile Joven

La evidencia muestra que el programa Chile Joven, en sus dos etapas (1990-1995 y 1996-2002) tuvo un impacto mayor que el implementado en la Argentina, aun cuando ambos programas tenían *a priori* un diseño similar. En el caso argentino la alta heterogeneidad en la calidad de los cursos (Elías *et al.*) pudo haber afectado el resultado final. Por otro lado, mientras que en la Argentina se implementó el programa en un período de crecimiento de desempleo y cambios en la educación formal, en Chile existía estabilidad macro y fuerte crecimiento económico, con una mejora sustantiva en el sistema educativo formal, que potencia los resultados de los cursos de capacitación. Aedo y Pizarro Valdivia (2005), por ejemplo, encuentran en Chile efectos positivos del programa en: la probabilidad de encontrar empleo, la formalidad, y los ingresos. Al igual que en la Argentina, se encuentra un efecto mayor en las mujeres que en los varones, salvo en la probabilidad de encontrar un empleo formal, donde el impacto positivo fue más fuerte en los varones. La evaluación costo-beneficio en Chile fue claramente positiva,

En la Argentina los distintos estudios realizados muestran evaluaciones de impacto distintas, pero en general se observa que tienden a ser mejores cuando la economía crecía (como en 1997-1998).

Aedo (2004) comparando ambos programas remarca que si bien le dieron la oportunidad a jóvenes de familias pobres que abandonaron la educación formal tempranamente, la oportunidad de reinsertarse en el mercado laboral con una calificación mejor, éstas son soluciones temporarias que no deben reemplazar el problema de base que es la educación formal y la escolarización de los niños pobres, ni pueden reemplazar un sistema formal de capacitación laboral.

Aedo señala que en Chile ya existían instituciones de intermediación laboral que fueron de gran utilidad para implementar el programa, mientras que la Argentina carecía de tales instituciones. Alzúa y Brassiolo señalan que cuando ya se tenía cierta experiencia en la Argentina y el programa estaba funcionando bien, en la segunda etapa de implementación se decidió realizar cambios institucionales y administrativos que ignoraron la experiencia adquirida previamente en la primera etapa.

En ambos países la demanda por estos programas superó a la oferta, y se terminó capacitando a más jóvenes que lo que inicialmente se había planeado (un 10% más en Chile y un 12% más en la Argentina). Aedo señala que el mecanismo de participación voluntaria funcionó muy bien, y que la focalización del programa fue exitosa, con un 79 y 74% de los participantes, en Chile y la Argentina

respectivamente, siendo jóvenes menores a 25 años, y el 96 y 82% respectivamente pertenecían a familias pobres, el 49 y 92%, respectivamente, no habían terminado el secundario, y el 76 y 88% eran desempleados o inactivos. Esta comparación muestra que la población beneficiaria en la Argentina se encontraba en condiciones de capacitación más precaria, ya que mientras que en Chile la mitad de los participantes tenían el secundario completo, en la Argentina casi el 100% no lo había logrado. Dado que el efecto de un programa de capacitación de estas características suele ser mayor cuanto mayor es el nivel de capital humano acumulado previamente, ésta puede ser otra razón que explique las diferencias entre ambas experiencias.

Las diferencias en el impacto del programa entre ambos países se reflejan en el incremento en la probabilidad de encontrar empleo: mientras que en Chile fue del 26%, en la Argentina en promedio fue prácticamente nula (aunque positiva para los años 1997 y 1998). En ambos países el efecto fue mayor en las mujeres.

Según Giordano *et al.* (2006), las enseñanzas de estas experiencias son: a) estos programas son altamente exitosos en un contexto favorable, de crecimiento económico sostenido y mercados laborales flexibles que faciliten la creación de trabajos; b) las licitaciones públicas donde el sector privado proponía cursos de capacitación fue un mecanismo transparente y exitoso para identificar las necesidades del mercado laboral.

En el caso de Chile, la experiencia del programa Chile Joven fue además muy importante en términos de cambiar el diseño global de los programas de empleo, y el mecanismo de diseño guiado por las necesidades del sector privado fue implementado y se sigue utilizando en los programas actuales de capacitación e intermediación laboral. En el caso argentino, por el contrario, las enseñanzas no fueron aprendidas, el programa se diluyó sin que el gobierno le dé una continuidad a estos aspectos saludables y deseables de los programas de empleo.

El Plan Trabajar I y II

El Plan Trabajar tuvo dos versiones, la I lanzada en 1994 y la II en 1997. El plan estaba destinado a desempleados de familias pobres, y la participación era voluntaria. Básicamente se financiaba empleo temporario a salarios relativamente bajos. Con el Plan Trabajar II, auspiciado por el Banco Mundial, se le dio más énfasis a que el trabajo se destinara a obras de infraestructura y proyectos de importancia social en zonas pobres, con lo cual se buscaba un doble impacto, morigerar el problema del desempleo y subsidiar obras de alta rentabilidad social. Trabajar II fue mucho más grande en escala (mayor presupuesto) y puso más énfasis en llegar a los pobres, además se eliminó el requisito de que el beneficiario debía ser jefe de hogar (existía un fuerte sesgo hacia los varones, ya que sólo el 15% de los participantes eran mujeres).

Desafortunadamente la información disponible para este programa a nivel de microdata es muy pobre y no se puede evaluar el impacto que ha tenido en la

probabilidad de encontrar empleo y en los ingresos de los beneficiarios. Por otro lado, por diseño el plan estaba más bien orientado a ser un programa de ayuda monetaria en un período de alto desempleo y creciente pobreza que un programa destinado a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios. Los trabajos realizados muchas veces eran muy poco calificados, y en gran parte en obra pública, lo que puede dejarle muy poco al participante en términos de mejorar su capacidad de encontrar trabajo fuera del plan.

Ravallion (1999) y Jalan y Ravallion (2003) han analizado el plan desde el punto de vista de focalización y las ganancias en términos de ingresos, respectivamente.

Como por diseño el plan estaba orientado a familias pobres y con el jefe de hogar desempleado, es de interés conocer en qué medida los programas fueron exitosos en alcanzar al pobre. Ravallion (1999) estudia un período (1996-1997) donde ambas versiones del programa (en forma no simultánea) fueron ejecutadas y estudia si los cambios introducidos al plan en su segunda versión mejoraron la eficiencia de focalización. El argumento es que a través de enfatizarse la obra pública en zonas pobres, se mejoraría la eficiencia de focalización, ya que sería la población de la zona pobre la que participaría (y por ende mayormente pobres) y serían pobres los que se beneficiarían con el trabajo. En la versión II del Programa Trabajar, para la selección de obras se puso una alta ponderación en los niveles de pobreza de la localidad donde se ejecutarían y se incentivó a las provincias para que ayudaran a sus municipios pobres a presentar proyectos. Con información sobre la distribución geográfica del gasto del programa y datos de pobreza a nivel localidad, encuentra que la eficiencia de focalización mejora significativamente con el cambio. La diferencia en la asignación de recursos entre la zona más pobre y menos pobre se incrementó en el 170% en la versión II respecto de la I. Otro resultado interesante es que esta mejora en la focalización no se debió tanto a una mejor distribución de los recursos entre las provincias, sino que se debió mayormente a una mejor distribución entre las localidades dentro de una misma provincia. Este autor encuentra, sin embargo, cierto nivel de iniquidad horizontal ya que municipios con igual tasa de pobreza obtenían beneficios distintos.

Para medir el impacto del Programa Trabajar en los ingresos de los hogares beneficiarios, Jalan y Ravallion (2003) para el año 1997 comparan los ingresos para personas participantes del programa (datos administrativos) con el ingreso de personas con características similares que no participaron (datos de la Encuesta de Desarrollo Social), a través de la técnica de *propensity-score matching*. El resultado de la comparación de los ingresos medios entre los que participaron y los que no lo hicieron arroja una ganancia de aproximadamente el 50% del salario medio pagado por el plan (o $ 100 pesos mensuales). Por otro lado encuentran que el 80% de los beneficiarios se encontraban en el 20% más pobre de la Argentina, y el 50% entre el 10% más pobre, la mayoría de los beneficiarios tenían bajos niveles educativos y vivían en barrios pobres, con una

alta participación de personas pertenecientes a asociaciones barriales y partidos políticos.

Por último, si bien ambos estudios permiten conocer mejor los efectos de este programa, y notar que aunque han existido numerosas críticas sobre cómo se asignaban estos planes y el uso político que se les dio, el programa efectivamente llegó a los más pobres (aunque probablemente los más pobres con cierta afinidad política) y no desplazó 100% otras fuentes de ingresos de la familia, cabe discernir si es el objetivo de un programa de empleo otorgar ingresos a las familias pobres o más bien éste es el objetivo de un programa de asistencia social. En última instancia lo que el Plan Trabajar básicamente hizo fue atacar el desempleo utilizando nuevamente el empleo público, pero con mayor flexibilidad (porque en principio eran trabajos temporarios) y con menores salarios (los $ 200 eran similares en ese entonces a los $ 263 de ingreso promedio del jefe del hogar, para un trabajo normal de al menos treinta y cinco horas semanales, pero inferior al salario promedio de un empleado público).

El Plan Jefes y Jefas

El Plan Jefes y Jefas surgió en enero de 2002 como una respuesta a la crisis económica, y reemplazó al Plan Trabajar.[6] El programa fue lanzado con apoyo (préstamo) del Banco Mundial, y financiamiento del gobierno nacional. Se expandió rápidamente y llegó a 2 millones de hogares. En principio se exigía una contraprestación laboral, al igual que en el programa Trabajar, aunque menos exigente (20 horas semanales en lugar de las 30-35 horas del Plan Trabajar) y en la práctica no siempre se controló esta exigencia (en un principio la contraprestación fue relativamente alta, según la EPH de octubre 2002, cerca del 84% de los beneficiarios realizaban alguna tarea, a mediados de 2005 el 77% trabajaba y tenía plan JJH, y para el 50% el plan era su ocupación principal).

Algunas críticas a este programa han sido la participación fraudulenta de personas que sin cumplir los requisitos obtenían el beneficio, y que el monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades ha sido débil (enviar los hijos a la escuela, cumplir con ciertas tareas, etc.). Las críticas sobre participación fraudulenta se basan en casos que pueden ser aislados, por lo que un juicio de opinión al respecto requiere estudiar en detalle la globalidad de los beneficiarios.

Por otro lado, se ha dicho que el programa ha sido sumamente efectivo ya que al año del lanzamiento la reducción del desempleo fue muy similar al incremento de beneficiarios, pero debe recordarse que en la EPH se considera empleado al beneficiario del PJJH que cumpla con una tarea como condicionalidad del plan. Además el análisis de cantidad de hogares que son empleados gracias al plan no tiene en cuenta que este tipo de plan incentiva la participación laboral, personas que no estarían en la población económicamente activa (personas con empleo o buscando empleo) pasan a estarlo cuando lo reciben. Un correcto

análisis del impacto del plan en la tasa de desempleo requiere, por lo tanto, corregir este sesgo.

Finalmente, como éste es un plan de transferencia de ingresos y no un plan de promoción del empleo propiamente dicho, las evaluaciones usuales de planes de empleo que miden, por ejemplo, cuánto aumenta la probabilidad de conseguir un empleo para los participantes del programa, no tienen validez. Las dimensiones con las cuales se puede evaluar este plan son, entonces: a) el impacto distributivo, b) el impacto en la pobreza, c) el impacto en el empleo y la participación laboral, d) la eficiencia de focalización (si llegó realmente a las personas que eran el objetivo del plan), e) el efecto en la escolarización (el plan exige que los hijos en edad escolar del beneficiario asistan regularmente a la escuela), etc.

Precisamente, Galasso y Ravallion (2004) analizan la eficiencia de focalización del plan JJH en su inicio (2002) encontrando que 1/3 de los beneficiarios no satisfacían los criterios de elegibilidad, aunque estos hogares eran mayormente pobres, ya que cerca del 50% se encontraba entre el 20% más pobres del país, y sólo el 10% de los beneficiarios no eran pobres; por lo que este programa era más ineficiente en términos de eficiencia de focalización que su predecesor el Plan Trabajar, y esto puede estar relacionado con el fuerte incremento en la escala de beneficiarios.

Algo observado desde el inicio del plan fue la alta participación de mujeres (cerca del 70%) que no eran jefas de hogar y que de no ser por el plan no estarían en el mercado laboral. De hecho del total de ganancias en términos de cantidad de empleos generados, el 50% correspondía a personas que eran inactivas y lo seguirían siendo sin el plan. El efecto neto del plan según estos autores fue el de reducir la tasa de desempleo cerca de 2,5 puntos, cerca de la mitad de lo que las estadísticas oficiales muestran. Por otro lado el plan tuvo un efecto menor en la tasa de pobreza, reduciendo la tasa en 2 puntos porcentuales, pero un efecto mayor en la tasa de indigencia, ya que en ausencia del plan, el 10% de los beneficiarios hubieran caído por debajo de la línea de indigencia.

Las conclusiones son, por lo tanto, que el programa fue útil como una red de protección para la crisis, aunque su eficiencia de focalización y la implementación difirió del diseño original del programa, y fue más masivo de lo que el mismo programa se proponía al incentivar que muchas personas inactivas se volcaran al programa.

6.5. CONCLUSIONES

En la historia reciente de programas de empleo en el país se observan problemas de diseño e implementación. Por otro lado, no ha existido un interés oficial por permitir que los programas sean transparentes y "evaluables" (la carencia de estadísticas es notable). El único programa que ha sido evaluado es el

Plan Joven, y si bien este programa fue en un inicio relativamente exitoso (aunque no tanto como lo fue el mismo plan en Chile) los problemas administrativos posteriores, la falta de continuidad, y los problemas propios del país, llevaron a que la segunda etapa del plan no fuera exitosa.

Respecto del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que es el más masivo de la historia, los estudios realizados muestran que los subsidios llegaron en un nivel aceptable a los hogares más necesitados, y que si bien existieron filtraciones, no fueron masivas. Este programa fue útil durante la crisis para suplementar los ingresos de los hogares más pobres; ya llegó la hora de reformularlo, aspecto que discutiremos en más detalle en el próximo capítulo.

NOTAS

1. La ley 24.013 de 1991 facultó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional. En esta ley se establecían aspectos generales que debían cumplir los programas de fomento del empleo, tales como contemplar las características de la población objetivo y tener una duración determinada.

2. La contrapartida exigida por el gobierno nacional para las transferencias era que las provincias colaboraran para poner en funcionamiento el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social y la confección de un padrón único de beneficiarios de todos los programas sociales de los ámbitos nacional, provincial y municipal con el fin de organizar y coordinar estos programas.

3. Tomado del Documento de Trabajo GP 13 de la DGSC correspondiente al año 2001.

4. El programa tiene entre los objetivos capacitar a los beneficiarios para facilitar su futura reinserción laboral.

5. Para una evaluación del Programa Chile Joven véanse Marín (1998), Santiago Consultores Asociados (1999).

6. Muchos otros países han lanzado programas especiales en períodos de fuertes crisis, conocidos como redes de seguridad (o *safety nets*). Una experiencia reciente es Indonesia, que luego de la crisis de 1997 lanzó un programa de gran escala que incluía: a) ventas subsidiadas de arroz a hogares necesitados, b) programas de creación de empleos, c) becas para estudiantes y subsidios a escuelas en zonas pobres, d) subsidios para la atención de la salud a hogares necesitados, y e) subsidios a comunidades pobres. Pritchett, Sumarto y Suryahadi (2002) examinan el impacto de este programa y si el programa alcanzó a la población objetivo. Un resultado interesante de este estudio es que los programas de creación de empleo fueron más exitosos en alcanzar a los hogares con fuertes shocks de ingresos que los programas de subsidios al arroz, educación o salud. También encuentran que los programas que fueron focalizados hacia hogares pobres, se vieron en la práctica influenciados por características de las personas o de las comunidades, mostrando que en la práctica los criterios de asignación divergieron del diseño original del programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aedo, C.: *Job Training Programmes: The Cases of Chile Joven and Argentina Proyecto Joven*, Universidad Alberto Hurtado, 2004.

Aedo, C. y Nuñez S.: "The impact of Training Policies in Latin American and the Caribbean: The Case of 'Programa Joven'", BID, Research Network Working Paper #R-483, 2004.

Aedo, C. y Pizarro Valdivia, M.: "Rentabilidad Económica del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven", presentado en el Encuentro de la Sociedad de Economía de Chile, 2005.

Alzúa, M. L. y Brassiolo, P.: "Evaluación del Plan Joven", 2006, mimeo.

Bravo, D. y Paz Terán, C. M.: "Evaluación del Impacto del Programa Joven en Argentina: octavo llamado", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 2004.

Cohen, E.; Martínez, R. y Navarrete, C.: "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos", vol. I, *Proyecto Joven*, 2001.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *El impacto de Proyecto Joven. Síntesis de resultados*, resumen de Indicadores de Impacto difundido por la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales del MTy SS, Buenos Aires, abril de 1999.

Elías, V, F.; Ruiz Núñez, R.; Cossa y Bravo, D: "An Econometric Cost-Benefit Analysis of Argentina's Youth Training Program" Research Network Working Paper R-482, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Evaluación de Impacto 5° Llamado. Aspectos metodológicos II. Informe de Avance de la Unidad Estadísticas y Estudios Especiales, Buenos Aires, agosto de 1998.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Evaluación de Impacto del Proyecto Joven Beneficiarios del 5° Llamado a licitación. Análisis multivariado. Informe de Avance de la Unidad Estadísticas y Estudios Especiales, Buenos Aires, febrero de 1999.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Evaluación de Resultados e Impacto del proyecto joven. Cursos y beneficiarios del 8° llamado a licitación. Informe de Avance de la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales, Buenos Aires, diciembre de 1999.

Galasso, M. y Ravallion M.: "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", en *The World Bank Economic Review*, vol. 18, Nº 3, 2004, págs. 367-399.

Giordano, O.; Torres, A. y Colina J.: "Youth Training Chile and Argentina", en *Policy Brief 8, Inter-Regional Inequality Facilities*, 2006.

Jalan, J. y Ravallion, M.: "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity Score Matching", en *Journal of Business Economic Statistics*, vol 21, Nº 1, 2003.

Marín, J. C.: "Chile Joven: Trayectoria y Resultados del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes", Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, OIT, 1998.

Mitnik, F.: "Proyecto Joven: La capacitación laboral como herramienta de equidad social", Boletín Cinterfor/OIT Nº 139-140, 1997.

Pritchett, L.; Sumarto, S. y Suryahadi, A.: "Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia", Governance Working Papers 84, East Asian Bureau of Economic Research, 2002.

Ravallion, M.: "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved", World Bank Policy Research Working Paper Nº 2080, 1999.

Santiago Consultores Asociados: "Evaluación Ex Post Programa Chile Joven II", Informe de Consultoría para el BID, 1999.

Capítulo 7
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

7.1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad existen programas de empleo de ejecución nacional, provincial y municipal. El mayor programa de empleo continúa siendo el Plan Jefes y Jefas de hogar, programa nacional con cerca de 1,4 millones de beneficiarios, lo que representa más del 80% de los beneficiarios totales.

Desde el nacimiento del Plan Jefes y Jefas no han existido grandes cambios en la política de empleo, aunque en el último año y medio se han anunciado varias medidas que indicarían un cambio.

La política de empleo del país, por lo tanto, actualmente se encuentra en una etapa de reestructuración y cambio, liderada por la Nación. Si bien es difícil en esta etapa temprana de diseño evaluar qué esperar del sistema, o cuánto de nuevo realmente va a tener, ya existen ciertos indicios que permiten entender en qué dirección se está moviendo la política, qué rol tendrán las provincias en la ejecución y qué rol la Nación, y a qué tipos de programa se les dará énfasis. A continuación analizamos la situación actual primero estudiando el diseño actual de los programas nacionales (sección 2), luego la situación actual de los programas provinciales (sección 3), y del seguro de desempleo (sección 4). En la sección 5 se hará un breve análisis descriptivo sobre los actuales beneficiarios, y en la sección 6 se presentan las principales conclusiones.

7.2. PROGRAMAS NACIONALES

El Plan Jefes y Jefas, que por sus características puede ser clasificado como un programa pasivo de suplementación de ingresos (o bien un programa de empleo subsidiado, aunque para que esto último sea cierto debería haberse monitoreado más estrictamente el requerimiento de realizar un trabajo como contraprestación), aún continúa vigente y es el más masivo de todos los progra-

mas. Tuvo un pico de beneficiarios en el año 2003, llegando casi a 2 millones de jefes, y luego se fue contrayendo paulatinamente a medida que los beneficiarios fueron dados de baja por depuración de listas y porque consiguieron empleo (véase cuadro 1). En la actualidad hay casi 1,4 millones de beneficiarios, aunque se espera que la cifra siga cayendo, en parte porque el empleo sigue creciendo, pero también por las modificaciones introducidas por el gobierno al plan.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PLAN JEFES Y JEFAS
NÚMERO DE BENEFICIARIOS PROMEDIO MENSUAL

Provincia	2002	2003	2004	2005	2006
Total país	*999.739*	*1.927.310*	*1.705.029*	*1.511.032*	*1.388.045*
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	28.823	53.069	41.942	36.005	32.822
Buenos Aires	383.915	733.515	640.399	554.284	503.655
Catamarca	16.685	36.155	32.121	28.776	27.255
Chaco	53.542	111.498	108.200	103.379	98.036
Chubut	7.145	13.639	11.015	8.832	7.657
Córdoba	63.489	116.613	99.899	87.941	82.045
Corrientes	28.534	65.199	61.263	57.370	54.925
Entre Ríos	24.504	49.025	43.994	38.681	36.216
Formosa	26.916	55.027	51.461	47.773	46.165
Jujuy	28.857	65.989	58.712	51.730	48.342
La Pampa	6.036	11.473	9.943	8.707	8.108
La Rioja	9.799	19.926	18.469	16.973	16.319
Mendoza	32.411	56.322	47.159	40.027	35.550
Misiones	20.983	45.042	39.604	34.931	28.708
Neuquén	12.149	20.307	17.461	15.215	14.023
Río Negro	13.541	24.734	20.738	17.837	16.283
Salta	45.987	73.544	65.868	60.334	51.498
San Juan	19.087	38.126	33.546	29.681	25.494
San Luis	11.345	18.447	16.079	14.357	13.677
Santa Cruz	2.045	3.673	2.792	1.945	1.657
Santa Fe	95.893	175.624	157.014	140.120	131.546

CUADRO 1 (Cont.)

Provincia	2002	2003	2004	2005	2006
Santiago del Estero	25.293	55.287	51.264	46.985	44.190
Tierra del Fuego	1.478	2.517	1.864	1.429	1.267
Tucumán	41.282	82.561	74.220	67.720	62.610

Nota: Los datos de 2006 corresponden al primer semestre del año.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde noviembre de 2005: Ministerio del Interior.

El gobierno ha empezado a modificar el PJJH, entendiendo que la crisis ya ha pasado y que los beneficiarios deben reubicarse o en programas de asistencia social o en programas de empleo. El gobierno estableció (decreto 1.506/2004) que aquellos beneficiarios con problemas de empleabilidad sean redirigidos hacia programas de asistencia social dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y el resto se mantenga en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), para ser reubicados en programas de empleo.

El Ministerio de Desarrollo Social estableció (Resoluciones 593/2005 y 2238/2005) que los beneficiarios que queden en su órbita sean incluidos en el Programa Familias por la Inclusión Social (creado por Resolución MDS 825/2005).

Los requisitos para poder traspasarse al plan familias son: a) el beneficio debe estar en cabeza de la mujer (o del varón si es que no hay una mujer en el hogar), b) tener secundario incompleto, y c) dos o más hijos. El requisito b), en tanto que los beneficios ya están otorgados, y sólo determina la posibilidad del traspaso, no va a ser muy distorsivo. Se entiende como un intento de focalizar el programa en aquellos con menores posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, se debe remarcar que si este componente se mantiene como criterio de selección para nuevos beneficiarios, claramente puede tener efectos nocivos en la decisión de las familias de completar sus estudios (si tener más educación reduce la probabilidad de obtener el beneficio, el incentivo es a educarse menos). El factor c) también puede llegar a tener efectos distorsivos, de hecho existe evidencia en la literatura de que las decisiones de los hogares, aun en aspectos demográficos, se ven afectadas por los beneficios de los planes de asistencia social.

El Plan Familias además de incorporar beneficiarios del PJJH tiene beneficiarios del IDH, donde los hogares fueron seleccionados a través del criterio de *proxy-means*, utilizando veintidós características de los hogares. Este criterio de selección y focalización puede ser costoso, pero parece más adecuado que el del

PJJH. Además, al estar basado en veintidós características, los efectos distorsivos suelen ser menores.

El Plan Familias es un plan de asistencia social que "tiene por objetivo la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la expansión y consolidación de un programa de subsidios focalizados en las familias más pobres". El plan consiste en un subsidio no remunerativo para familias pobres con menores a cargo, no se les exige que sean desempleados, los hogares pueden tener otros ingresos, y las contraprestaciones o condiciones para mantener el beneficio son: a) que los menores asistan a la escuela, b) que los menores cumplan con el Plan Nacional de Vacunación, y c) que las mujeres embarazadas se realicen los controles bimestrales. Los hogares reciben un beneficio que depende de la cantidad de menores que tengan a cargo:

$ 150 mujer embarazada o un menor de edad a cargo
$ 175 dos menores de edad a cargo
$ 200 tres menores de edad a cargo
$ 225 cuatro menores de edad a cargo
$ 250 cinco menores de edad a cargo
$ 275 seis o más menores de edad a cargo

Además del componente no remunerativo, a las familias se les ofrecen diversos programas de participación voluntaria: a) programas de apoyo escolar, b) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario, y c) remoción de barreras para acceder a servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa.

Actualmente hay cerca de 300 mil familias en el plan, y el gobierno espera un total de 750 familias (se planean traspasos del PJJH de 260 mil beneficiarios más este año y otros 240 mil en 2007, aunque la implementación del plan se encuentra con demoras).

El efecto más importante, en términos laborales, de esta reestructuración será una disminución de la PEA, ya que es probable que un porcentaje alto de los beneficiarios que cumplen con las condiciones del Plan Familias se encuentren activos como respuesta a las condiciones impuestas por el PJJH que pide una contraprestación, al eliminarse esta condición estas personas pueden volver a ser inactivas (máxime teniendo en cuenta que son mujeres en hogares numerosos, donde la producción hogareña (*home production*) es alta y por ende el salario de reserva más elevado).

A los beneficiarios del PJJH que quedan bajo la órbita del MTEySS se les da la opción de traspasarse al nuevo Seguro de Capacitación y Empleo (creado en marzo de 2006, decreto 336/2006), que otorga un beneficio no remunerativo de $ 225 mensuales ($ 75 más que el Plan Jefes) los primeros dieciocho meses y $ 200 los siguientes seis meses, con una duración máxima de dos años y otorgable por única vez. El gobierno prevé incorporar 500 mil beneficiarios a este seguro.

Quienes reciban el seguro no pueden recibir otros beneficios de ninguno de los niveles de gobierno, ni prestaciones provisionales o pensiones no contributivas. Para incentivar el empleo, las personas que obtengan un trabajo formal podrán continuar percibiendo la prestación durante un plazo de hasta doce meses, si el empleo es público, o de hasta seis meses, si el empleo es privado (excepto en el caso de los empleados del servicio doméstico, que pueden percibirlo por doce meses más).

A los beneficiarios del seguro se les exige como única contraprestación que participen en programas de capacitación laboral a través de las oficinas de empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo que el gobierno está actualmente creando. Los servicios que se planean son: a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado; c) servicios de formación básica y profesional; d) participación en actividades de capacitación para el trabajo, y e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

Entre las opciones para cumplir la contraprestación se encuentra el Programa Entrenamiento para el Trabajo (Resolución 696/2006), que es un programa de empleo subsidiado en trabajos temporarios con una carga horaria parcial (de 4 a 6 horas diarias por un período de 3 a 6 meses, en el caso de actividades del sector privado, y de 3 a 12 meses si es en una entidad pública). El programa paga el salario, mientras que los gastos de traslado y refrigerio o almuerzo están a cargo del empleador.

Otra opción para los beneficiarios del seguro es la Línea de Promoción del Autoempleo del recientemente creado Programa de Inserción Laboral, donde el beneficiario puede pedir en un pago único y en forma anticipada las cuotas del seguro que le resten por cobrar para iniciar un emprendimiento o el desempeño de oficios, siendo la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral la encargada de evaluar y aprobar el proyecto, y luego controlar que se efectúe (Resolución 686/2006).

El Programa de Inserción Laboral (creado en enero de 2006) tiene dos líneas de acción, la mencionada Promoción del Autoempleo y la Promoción del Empleo Asalariado. Está diseñado para los desocupados beneficiarios del PJJH y del Programa Empleo Comunitario. Los beneficiarios que opten por este programa deberán presentar su historia laboral, asistir a las citas de orientación ocupacional y aceptar las ofertas de capacitación, formación y empleo que les brinden las oficinas de empleo; si no lo hicieran, perderían el beneficio. Para los beneficiarios del PJJH, la participación en este programa es considerada la realización de la contraprestación exigida por el plan. Los beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario serán dados de baja una vez que finalice su participación en el Programa de Inserción Laboral, por lo que es de carácter transitorio y por única vez. Tanto empresas privadas como entidades públicas pueden participar de este programa, debiendo pagar la diferencia entre el subsidio y el sala-

rio de convenio, y el 100% de las contribuciones patronales correspondientes. Para que una empresa privada califique no debe haber despedido personal en los últimos tres meses.

Otro programa recientemente creado es el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, que absorberá al Programa de Certificación de Competencias Laborales. El Programa de Certificación había comenzado en 2001 como un programa de capacitación y certificación que opera a través de acuerdos con el sector privado. Ha sido un programa pequeño, acotado a cuatro sectores que firmaron acuerdos: sector metalúrgico, gráfico, de mantenimiento de automotores y de pastelería artesanal. Entre 2003 y 2005 se realizó un total de 128 cursos en distintas zonas del país, con un total de 1.634 egresados, y además se realizaron 989 certificaciones (véase cuadro 2).

CUADRO 2
CURSOS Y CERTIFICACIONES LABORALES DEL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES, PERÍODO 2003-2005

Sector	Cursos	Egresados	Inscriptos	Certificaciones
Mantenimiento y reparación de automotores	20	329	394	202
Industria gráfica	15	183	200	500
Sector metalúrgico	44	567	665	123
Pastelería artesanal	49	555	1.153	164
Total	128	1.634	2.412	989

Fuente: FIEL, sobre la base del MTEySS.

Para facilitar la inserción laboral de beneficiarios se lanzó el Plan Más y Mejor Trabajo. Este programa tiene por objetivo "promover la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales". Para ello el programa firma acuerdos y convenios con el sector privado, que se comprometen en la calificación e inserción laboral de trabajadores beneficiarios de planes sociales. Las empresas hacen pedidos de trabajadores con ciertas calificaciones y el plan les provee un listado de los beneficiarios que reúnen esas calificaciones con el fin de facilitar la inserción laboral. El programa integral tiene varios componentes, varios de ellos provienen de los componentes del PJJH, como:

a) Componente Materiales, que financia hasta el 80% del costo de los materiales para la ejecución de obras de construcción y mejoramiento de infraestructura comunitaria a cargo de los municipios, asignándose hasta un máximo de $ 35.000 por proyecto para la compra de materiales.

b) Componente Proyectos Productivos Herramientas por Trabajo, que promueve la iniciación de proyectos productivos que deben ser ejecutados (y deben ser los únicos responsables) por un grupo de beneficiarios del PJJH (Resolución Conjunta 684/2006 y 1.495/2006). El programa les paga los $ 150 pesos del PJJH y además cubre el 100% del costo de los materiales (insumos y herramientas) aprobados para la ejecución de los proyectos, con un monto máximo de $ 15.000 si son tres beneficiarios, o $ 10.000 si son dos, previéndose el financiamiento de proyectos en los rubros: a) productos agroindustriales, b) elaboración de manufacturas, y c) servicios y comercio.
c) Componente de Cooperativas de Trabajo de Construcción: este programa, que es tenido en cuenta como contraprestación para los beneficiarios del PJJH, consiste en la colaboración en cooperativas de trabajo conformadas localmente para la construcción de viviendas, de infraestructura social, educativa, de salud u obras de saneamiento. Estos proyectos constructivos se realizan bajo la coordinación de los municipios, de organismos provinciales o de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que suscriban convenios.

Otros programas de menor escala creados recientemente son:

a) Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, destinado a insertar laboralmente en el sector privado, a las trabajadoras y trabajadores con discapacidad y a los pertenecientes a los grupos vulnerables de desocupados, a través del pago directo a los trabajadores durante el plazo de nueve meses de la suma de $ 150 mensuales, que podrá integrarse a la suma aportada por el empleador a fin de alcanzar el monto de la remuneración correspondiente.
b) Programa Trabajo Autogestionado, que brinda asesoramiento, apoyo técnico y económico no reembolsable y acceso a líneas de crédito para las llamadas "empresas recuperadas". Este programa brinda una ayuda económica individual de hasta $ 150 mensuales por cada trabajador durante un período máximo de seis meses, y un monto de hasta $ 500 pesos por trabajador (hasta un máximo de $ 50.000 para inversiones, mejoramientos o expansiones, pudiendo recibir la ayuda sólo una vez (Resolución 194/2004).

Para la implementación de los programas de empleo mencionados se planea descentralizar la gestión utilizando las oficinas de empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo. Como un primer paso para la constitución de esta red se está implementando el Programa AREA, que es ejecutado por la OIT desde 2004 y por tres años, con apoyo financiero del gobierno de Italia y la colaboración de Italia Lavoro (agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia). Entre los objetivos de este plan se encuentra el apoyo técnico al plan de reinstalación de oficinas de empleo territoriales impulsado por el MTEySS, tratando

además de fortalecerlas con personal técnico capacitado para desempeñarse como agentes de desarrollo local y empleo. El objetivo es la instalación de una red de intermediación laboral y de servicios para el empleo, en estrecha cooperación con las actividades y los planes del MTEySS. Esta red se utilizará para "identificar, difundir y facilitar el acceso a oportunidades formativas, laborales y productivas que incrementen la empleabilidad y las posibilidades de inserción de la población local en el mercado de trabajo".

Por último, si bien no constituye un programa de empleo, cabe mencionar que desde 2004 (ley 25.877) el MTEySS tiene un rol fiscalizador del cumplimiento de las normas laborales, y puede emitir sanciones a nivel nacional. Para cumplir este rol se implementó el Plan Nacional de Regularización del Trabajo. El objetivo del plan es lograr la regularización plena de los trabajadores (protección laboral y prestaciones sociales) y reducir la evasión de aportes y contribuciones. Como mecanismo de acción, se realizan fiscalizaciones en todo el país (entre 2003 y 2005 se realizó un total 182.642 fiscalizaciones, véase cuadro 3).

CUADRO 3
CANTIDAD DE FISCALIZACIONES REALIZADAS POR EL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO
Período: entre 1-09-2003 y 31-12-2005

Provincias	Empresas	Trabajadores
Buenos Aires	54.279	172.762
Capital Federal	40.871	114.911
Catamarca	2.549	7.067
Chaco	2.045	9.877
Chubut	3.468	9.494
Córdoba	6.301	25.542
Corrientes	3.059	12.968
Entre Ríos	3.664	18.043
Formosa	1.857	8.557
Jujuy	3.726	10.331
La Pampa	2.596	5.270
La Rioja	2.623	8.734
Mendoza	9.667	30.288
Misiones	2.517	9.200
Neuquén	1.990	4.418
Río Negro	3.572	9.136
Salta	4.720	15.389

CUADRO 3 (Cont.)

Provincias	Empresas	Trabajadores
San Juan	4.555	14.804
San Luis	3.437	11.723
Santa Cruz	1.295	3.082
Santa Fe	11.784	35.474
Sgo. del Estero	4.351	12.821
T. del Fuego	1.259	2.285
Tucumán	6.457	19.931
Total	182.642	572.107

Fuente: FIEL, sobre la base del MTEySS.

En cuanto al desempeño de las fiscalizaciones, cabe mencionar que mientras según información de la EPH el 46,6% de los trabajadores asalariados del sector privado son "no registrados" (no hacen aportes jubilatorios), las fiscalizaciones encontraron sólo un 29% de trabajadores no registrados. Esto indica cierta ineficiencia en el criterio de selección de empresas por monitorear, ya que se ha fiscalizado a empresas que mayormente cumplen con las normas. Por otro lado, un potencial efecto positivo del plan es que al incrementar la probabilidad de que la infracción sea detectada y penalizada se incentiva a tener menos trabajadores no registrados, de hecho según información del MTEySS, el 84% de los nuevos empleos es registrado, mientras que en años anteriores la gran mayoría de los nuevos puestos eran no registrados.

Los sectores inspeccionados donde se encontró mayor cantidad de trabajadores no registrados han sido:

CUADRO 4
SECTORES MÁS INFORMALES

Sector de actividad	Porcentaje de trabajadores no registrados
Industria de la madera y muebles	46
Trabajo rural	44
Restaurantes	39
Transporte de carga	30
Construcción	28

Fuente: FIEL, sobre la base del MTEySS.

La mayor evasión en ciertos sectores tiene que ver con la facilidad y los beneficios de la evasión, ya que los costos esperados en caso de ser detectados no discriminan entre sectores. Dado que naturalmente existen ciertos sectores con cierta facilidad de evasión, si se quiere reducir la evasión total deberían focalizarse las inspecciones en esos sectores, para que la probabilidad percibida por los agentes sea mayor, pero no es claro que esto sea lo socialmente óptimo, dado que existen costos de monitoreo y es probable que estos sectores sean los que presenten un costo relativo mayor. El hecho de que se detecten menos irregularidades en las fiscalizaciones que las que existen en el total de la economía, de hecho está mostrando que la agencia fiscalizadora tiene dificultades para llegar hacia estos sectores, por lo que cabe reeplantear la estrategia para que con los recursos escasos que se cuenta se pueda optimizar, desde el punto de vista social, el rol de las fiscalizaciones.

7.3. PROGRAMAS PROVINCIALES

Desde el año 2000 la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales ha estado recopilando información acerca de los beneficiarios y el gasto social de los numerosos programas provinciales. Esta información es sumamente útil para conocer lo que pasa a nivel local, en cuanto a cantidad de programas, su diseño, la cantidad de beneficiarios y el gasto público provincial en programas de empleo. Sin embargo, esta información no es suficiente para evaluar la eficiencia de estos programas, ya que para esto último se requieren microdatos que hoy en día no están disponibles.

La EPH, por otro lado, identifica solamente a personas que estén en programas de empleo que den trabajo temporario (ya que se pregunta si su ocupación principal es un programa de empleo), pero la EPH no es representativa para estos programas, y de hecho se captura sólo un porcentaje muy bajo de participantes en estos programas. Además la EPH no sigue a la persona por un período más allá de dos años, y por último no especifica qué programa de empleo recibe (salvo para el programa Jefes y Jefas de Hogar). Además, por diseño, la EPH no capta a los participantes en programas de empleo que no dan trabajo (como los de terminalidad educativa o capacitación fuera del trabajo).

Dado que la única fuente de información disponible son los macrodatos que recolectó la DAGPyPS, esta sección se basará enteramente en esta fuente de información, describiendo la situación actual de los programas de empleo provinciales y su evolución reciente.

Gasto y beneficiarios

De acuerdo con el DAGPyPS el gasto en programas de empleo provinciales tuvo un fuerte incremento en el año 2001, como consecuencia del Compromiso

CUADRO 5
GASTO PÚBLICO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA
EN PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO
Por provincia, en millones de pesos corrientes

Provincia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
G.C.B.A.	0,89	0,95	5,70	6,67	5,69	6,09	12,11	26,37
Buenos Aires	63,15	171,06	120,63	145,70	187,53	115,97	150,43	161,33
Catamarca	0,53	0,48	8,69	0,90	6,05	1,21	2,63	3,06
Córdoba	0,00	9,11	16,00	31,86	38,11	39,90	46,42	44,15
Corrientes	0,00	0,00	0,00	0,00	4,03	0,00	0,00	0,00
Chaco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,05	0,00	0,00
Chubut	0,00	1,23	1,32	5,14	4,95	6,24	11,95	14,64
Entre Ríos	1,71	6,86	9,61	7,27	10,12	3,28	2,88	4,59
Formosa	0,00	0,00	0,00	0,00	2,25	0,00	0,00	0,10
Jujuy	0,00	0,00	0,00	0,00	2,24	0,00	0,00	0,00
La Pampa	2,48	7,30	10,60	13,55	15,01	14,77	17,92	17,76
La Rioja	1,96	2,09	3,18	4,15	7,65	2,79	2,09	2,38
Mendoza	1,16	12,12	8,79	20,48	20,75	6,81	2,74	3,38
Misiones	0,33	0,44	0,69	0,87	1,09	0,00	0,76	0,00
Neuquén	16,11	16,43	16,10	18,19	22,78	26,14	21,98	50,35
Río Negro	1,62	1,24	1,83	2,00	3,52	6,35	3,61	4,46
Salta	22,19	11,43	13,24	11,60	11,02	4,49	3,54	4,00
San Juan	0,00	0,00	0,00	5,07	10,37	9,01	8,23	7,31
San Luis	0,00	0,43	0,43	3,00	8,10	4,93	101,90	186,76
Santa Cruz	0,00	0,00	0,00	5,98	7,12	8,17	8,27	3,14
Santa Fe	0,00	1,93	1,93	16,80	22,03	15,10	11,15	12,33
Stgo. Del Estero	0,00	0,00	0,00	0,72	3,25	0,79	0,71	0,85
Tierra Del Fuego	2,20	3,15	4,98	2,10	2,97	3,96	8,95	12,98
Tucumán	0,00	0,00	0,00	0,00	6,48	0,00	0,00	0,00
Total	114,34	246,24	223,73	302,01	403,41	276,07	418,25	559,93

Fuente: DAGP y PS.

Federal. En ese año, el gasto total para todas las provincias se incrementó el 45% respecto del gasto de 2000. Pero esta situación se revierte en el año 2002, cayendo un 35% respecto de 2001. Las demoras en las transferencias de los recursos de la Nación llevaron a que varias provincias, como Corrientes, Jujuy, La Rioja y Tucumán, finalizaran las actividades de sus programas de empleo, mientras que otras los ejecutaron en forma residual. También influyó el lanzamiento del PJJH, ya que algunas provincias traspasaron sus beneficiarios a este plan.[1] Esto llevó a que para la gran mayoría de las provincias el gasto en programas de empleo cayera, no sólo en niveles, sino también como porcentaje del gasto provincial total y del gasto social total de las provincias. En 2003, y como consecuencia del fuerte desempleo posterior a la crisis, muchas provincias reaccionaron creando nuevos programas de empleo pero mayormente incrementando el gasto al incrementar la cobertura, lo que llevó a un aumento respecto de 2002 del 57%. El año 2004 continuó con el incremento del gasto nominal, que pasó de los $ 403 millones de pesos corrientes en 2001 a $ 560 millones en 2004. Sin embargo, en pesos constantes se observó una caída entre estos dos años de casi el 26%. Esta caída se explica, en primer lugar por el efecto del PJJH que desplazó a varios programas provinciales, pero mayormente a que los beneficios en general se han mantenido constantes en el tiempo (al igual que el beneficio del PJJH), por lo que la inflación ha erosionado el valor real de los beneficios.

En 2004 se ejecutaron 34 programas provinciales (igual cantidad que en 2002), con aproximadamente 202 mil beneficiarios promedio mensual, y una prestación promedio mensual de $ 204. Esta prestación promedio se mantuvo relativamente constante los últimos 5 años (en 2001 era de $ 207) y es superior a la que brinda el PJJH ($ 150). Por regiones, la mayor parte del gasto se realiza en la región pampeana (aproximadamente el 55%) seguido por Cuyo (13%).

Diseño

En cuanto al diseño de los programas, existe cierta diversidad, aunque se destacan ciertas características en común. En el cuadro 6 se describen, sobre la base de la información de la DAGPyPS, las características principales de los programas de empleo provinciales ejecutados en 2004 (última información disponible al momento de escribir este trabajo).

En general, la mayoría de los programas tienen un diseño similar al que tuvo el Plan Trabajar en la década de 1990. Dan un beneficio monetario a cambio de tareas tanto en entidades públicas como privadas, muchas veces se priorizan obras de beneficio social, se intenta focalizar en trabajadores con problemas de inserción laboral, baja capacitación y nivel educativo, jefes de hogar, familias numerosas, etc. Claramente por diseño, estos programas no apuntan a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, sino a proveerles un trabajo temporal, por lo que se parecen más a programas de suplemento de ingresos con empleo público o privado subsidiado que a modernos programas de empleo.

CUADRO 6
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO PROVINCIALES

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
GCBA	Nuevos roles laborales	Estar desocupado o subocupado, preferentemente jefe de hogar, tener entre 18 y 30 años o más de 45. Tener baja calificación.	Prestación mensual de $ 200. Práctica laboral de 500 horas durante 6 meses y 120 horas de capacitación específica. Seguro riesgo de trabajo y cobertura médica a cargo del gobierno de la CABA.	313	189
	Empleo Joven	Tener entre 16 y 26 años. Estar desocupado. Tener estudios secundarios incompletos. Tener domicilio en la CBA. No haber sido beneficiario del programa en años anteriores.	Ayuda económica de $ 200 por mes para los destinatarios de las acciones de capacitación y práctica laboral (con dedicación de hasta 4 horas diarias). Ayuda económica de $ 500 para la finalización del secundario para jóvenes de entre 16 y 18 años.	5.000	200
Buenos Aires	Barrios bonaerenses	Pertenecer a un grupo familiar sin ingresos, preferentemente numeroso. No recibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo, ni participar en otros programas de empleo.	Prestación mensual de hasta $ 200. Participación en proyectos de orientación productiva, de servicios, de capacitación y de obras menores. Dedicación de hasta 5 horas diarias o 25 horas semanales, durante 6 meses con posibilidad de renovación.	69.948	155
	Plan bonus	Estar desocupado, tener entre 18 y 25 años y dificultades para insertarse en la actividad productiva (preferentemente jóvenes discapacitados desocupados). No pueden percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo ni participar en otro programa de empleo o capacitación laboral.	Prestación mensual de $ 100. Práctica laboral de 20 horas semanales durante 1 año en el sector público o privado con dedicación de 4 horas diarias o 20 horas semanales. Seguro de riesgo de trabajo a cargo de la provincia.	690	100
	Segunda oportunidad	Ser jefe de familia desempleado (despedido durante el último año), tener entre 45 y 55 años y residir en la provincia. No haber sido beneficiario de este programa en los últimos 6 meses, ni percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo, ni ser beneficiario de otro programa de empleo. El cupo de beneficiarios no podrá exceder el 20% del plantel de la empresa.	Prestación mensual de $ 150. Práctica laboral de 20 horas semanales durante 1 año en el sector público o privado. Seguro de riesgo de trabajo a cargo de la provincia.	217	151

CUADRO 6 (Cont.)

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
	PAÍS	Pertenecer a un grupo familiar sin ingresos, preferentemente numeroso. Puede articularse con cualquier otro programa que implementa o vaya a ejecutar la provincia.	Prestación mensual de hasta $ 700 para la realización de proyectos. Realización de obras y servicios de mantenimiento con un máximo de 5 horas diarias de dedicación durante 6 meses.	8	699
Catamarca	Componente actividad comunitaria	Estar desocupado y residir en forma permanente en la provincia. No percibir prestaciones previsionales o pensiones no contributivas, salvo las correspondientes a madres de 7 hijos o más y ex combatientes de Malvinas, ni participar en otro programa de empleo o capacitación laboral.	Prestación mensual de entre $ 120 y $ 160. Contraprestación en actividades o proyectos de utilidad social y comunitaria con una dedicación de entre 4 y 6 horas diarias.	1.302	126
Córdoba	Primer paso	Estar desocupado, tener entre 16 y 25 años, no tener experiencia laboral relevante y poseer dificultades para la inserción en la actividad productiva. Se preferencia la participación de jóvenes discapacitados.	Prestación mensual de $ 140. Práctica laboral en el sector privado y cursos de capacitación de 20 horas semanales, con una duración máxima de 1 año. Seguro de riesgo de trabajo a cargo de la provincia.	11.782	140
	Volver al trabajo	Ser jefe de hogar desocupado con hijos menores o discapacitados a cargo. Tener entre 45 y 65 años.[1] No haber tenido empleo continuo por más de tres meses en el último año. Tener residencia en la provincia de Córdoba. No percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo ni participar de otros planes o programas de empleo o capacitación laboral.[2]	Prestación mensual de $ 250, de los cuales $ 100 se destinan al pago de la obra social y de los aportes previsionales. Práctica laboral de 20 horas semanales en el sector privado, con una duración de 6 meses. Seguro de riesgo de trabajo a cargo de la provincia.	3.054	250
	Edad productiva	Estar desocupado, tener entre 26 y 44 años de edad y residir en la provincia. No percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo ni participar de otros planes o programas de empleo o capacitación laboral. El programa tiene un cupo de 6000 beneficiarios y reserva un 10% para trabajadores discapacitados.	Prestación mensual de $ 150 durante 12 meses. Contratos de trabajo por tiempo indeterminado y prácticas de reentrenamiento de 4 horas diarias en el sector privado. Cobertura de riesgo de trabajo y responsabilidad civil a cargo de la provincia.	4.194	150

CUADRO 6 (Cont.)

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
Chubut	PECh	Estar desocupado y ser mayor de 18 años. Estar inscripto en los servicios municipales de empleo. Tienen prioridad aquellas personas con mayor carga familiar.	Prestación mensual de $ 170 por un plazo de 3 meses, con dedicación de 6 horas diarias. Ejecución de proyectos de obras y servicios. Seguro de riesgo de trabajo y cobertura de salud en el sistema hospitalario provincial.	2.996	170
	PEL Chubut	Estar desocupado y no pertenecer a otro programa de empleo. Se priorizan las personas con mayor carga de familia.	Prestación mensual de $ 150 por un plazo de 3 meses, con dedicación de 4 horas diarias. Ejecución de proyectos de obras y servicios. Cobertura de salud en el sistema hospitalario provincial.	1.006	175
	Empleo mixto	Estar desocupado y ser mayor de 18 años. Estar inscripto en los servicios municipales de empleo. Límite máximo de 60 años para acceder al programa	Prestación mensual de $ 170 con dedicación de 4 horas diarias. Ejecución de proyectos de obras comunitarias, servicios administrativos o generales. Seguro de riesgo de trabajo.	2.148	196
	Padres de familia	Estar desocupado y ser mayor de 18 años. Tener carga de familia. Límite máximo de 60 años para acceder al programa.	Prestación mensual de $ 200 con dedicación de 4 horas diarias. Ejecución de proyectos de obras comunitarias, servicios administrativos o generales. Seguro de riesgo de trabajo.	1.527	240
Entre Ríos	Programa de emergencia ocupacional	Estar desocupado (se privilegia el acceso a quienes sean sostén económico del hogar y tengan mayores cargas de familia) y no tener beneficios de la seguridad social	Ayuda económica de $ 150 por mes. Ejecución de obras y/o servicios de interés social o comunitario por un período máximo de 12 meses.	1.339	150
Formosa	Por nuestra gente	Estar desocupado, con baja calificación laboral y mayor de 16 años. Se privilegia el acceso a jefes de hogar o personas con cargas de familia.	Prestación mensual de $ 120. Ejecución de proyectos tendientes al desarrollo, de la promoción social, de la infraestructura social y de la actividad de pequeños productores agropecuarios y microempresarios. Acciones de capacitación laboral. Cobertura de salud a cargo de la provincia.	8	120

CUADRO 6 (Cont.)

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
	Esfuerzo propio	Estar desocupado, con baja calificación laboral y mayor de 16 años. Se privilegia el acceso a jefes de hogar o personas con cargas de familia.	Prestación mensual de $ 160. Ejecución de proyectos tendientes al desarrollo, de la promoción social, de la infraestructura social y de la actividad de pequeños productores agropecuarios y microempresarios. Acciones de capacitación laboral. Cobertura de salud a cargo de la provincia.	8	160
La Pampa	Entre nosotros	Estar desocupado, ser mayor de 17 años y tener baja calificación laboral, preferentemente ser jefe de hogar. Estar inscripto en la red de empleo provincial. Tener residencia en la provincia mayor a 2 años.	Prestación mensual de $ 200 con dedicación de 4 horas diarias. Ejecución de pequeñas obras que satisfacen necesidades educativas, sanitarias, asistenciales y de servicios a la comunidad. Cobertura médica asistencial y póliza de seguros de responsabilidad civil y hacia terceros durante la duración de los proyectos.	7.729	253
	Primer empleo	Estar desocupado, tener entre 17 y 22 años de edad sin experiencia laboral previa. La cantidad de beneficiarios estará determinada de acuerdo con los fondos de financiamiento del programa.	Prestación mensual de $ 180 con dedicación de 4 horas diarias o veinte horas semanales. Práctica laboral en empresas privadas bajo dos modalidades: 1) de becas, 2) de contratos de trabajo por tiempo indeterminado. El Programa cubre el costo de contratación de un seguro por accidente durante su desarrollo. Cobertura de salud a cargo de la provincia.	457	180
La Rioja	Aprender trabajando	Ser alumno regular de educación superior o nivel terciario. Estar desempleado y ser menor de 35 años. No contar con otros beneficios o planes otorgados por el gobierno nacional, provincial, municipal o de entidades no estatales.	Prestación económica mensual de $ 198. Práctica laboral en instituciones privadas, públicas y ONG. Seguro de vida y riesgo de trabajo.	844	200
	Jóvenes profesionales	Ser egresado de educación superior o nivel terciario. Estar desempleado y ser menor de 30 años. No contar con otros beneficios o planes otorgados por el gobierno nacional, provincial, municipal o de entidades no estatales.	Prestación económica mensual a convenir con la empresa. Práctica laboral en empresas privadas. Seguro de vida y riesgo de trabajo.	228	400

CUADRO 6 (Cont.)

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
Mendoza	Integración laboral para discapacitados	Ser discapacitado, tener entre 16 y 60 años y estar desocupado, preferentemente ser jefe de hogar.	Prestación mensual de hasta $ 300.	754	171
	Productivo-comunitario e institucional	Estar desocupado y tener baja calificación laboral.	Realización de proyectos comunitarios en organismos públicos u ONG. Prestación de entre $ 100 y $ 150.		
	Becas	Estar desocupado.	Prestación de entre $ 100 y $ 200.		
Neuquén	Programas[3]	Estar desocupado, inscripto en el Registro de la Red de Empleo, ser el único sostén de la familia e integrar un hogar sin otros ingresos. Acreditar por lo menos 2 años de residencia en la provincia (5 años para los extranjeros).	Prestación mensual de $ 150 con dedicación de 4 horas diarias. Práctica laboral en proyectos comunitarios instrumentados por ONG.	27.806	450
Río Negro	Fondo solidario de asistencia a desocupados	Estar en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, poseer carga de familia y no contar con un puesto de trabajo remunerado.	Financiamiento de emprendimientos sociales, de capacitación y productivos.	34	-
	Programa de empleo rionegrino	Estar desocupado y ser mayor de 18 años. Se privilegia el acceso a jefes de hogar con carga de familia, o con hijos discapacitados, mayores de entre 18 y 25 años y mayores de 45 años con dificultades para insertarse en el mercado laboral. No percibir otro tipo de prestaciones ni ayuda económica.	Prestación mensual de entre $ 150 y $ 200, y hasta $ 400 de acuerdo con la particulariddad del organismo ejecutor. Ejecución de proyectos de infraestructura, productivos, sanitarios o ambientales y de interés comunitario. Seguro de responsabilidad civil a cargo de la provincia y cobertura médico asistencial mínima a cargo del organismo ejecutor.	740	161
Salta	Salta trabaja	Estar desocupado.	Prestación mensual de hasta $ 200 por un plazo que oscila entre 3 y 6 meses. Ejecución de proyectos de infraestructura económica y social. Seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud.	168	139

CUADRO 6 (Cont.)

Provincia	Programa	Requisitos de acceso	Beneficios	Beneficiarios, promedio mensual (2004)	Prestación promedio mensual (2004)
	Salta solidaria	Estar desocupado. El 80% de los beneficiarios deben ser mujeres, preferentemente jefas de hogar.	Prestación mensual de hasta $ 200 por un plazo que oscila entre 3 y 6 meses. Realización de proyectos de servicios sociales a la comunidad.	1.240	139
San Juan	Pasantías provinciales	Estar desocupado, preferentemente en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad social. Poseer número de CUIL. Ser mayor de 18 años y preferentemente ser jefe de hogar. No percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo ni participar de otros programas de empleo o capacitación.	Prestación mensual de $ 200 por un plazo de 6 meses. Dedicación de hasta 132 horas mensuales. Realización de proyectos de infraestructura económica y social o prestación de servicios comunitarios. Seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud a cargo de la provincia.	3.952	151
San Luis	Trabajo por San Luis	Estar desocupado, ser mayor de 18 años y residir en la provincia.	Prestación mensual de $ 300 por prácticas de 8 horas diarias durante 5 días a la semana. Cobertura de riesgos de trabajo y obra social a cargo de la provincia.	44.364	330
Santa Cruz	PRENO -PEC	Estar desocupado e inscripto en la Red de Servicios de Empleo de la provincia. Tener dificultades de inserción laboral, bajas calificaciones laborales y grupo familiar numeroso.	Prestación mensual desde $ 205 más $ 80 por hijo menor de 18 años. Adicional de $ 240 por hijo discapacitado. Prácticas laborales de hasta 8 horas diarias durante 6 meses en proyectos de obras y/o servicios de utilidad pública o social. Cobertura médica asistencial y seguro de vida a cargo del organismo ejecutante del proyecto.	607	395
Santa Fe	PPASS	Grupos familiares que se encuentren en condiciones de hacinamiento y con al menos 3 niños de entre 0 y 15 años. No poseer ninguna ayuda social ni ingresos propios.	Prestación mensual de $ 100 por un plazo de 4 meses. Realización de trabajos en instituciones de la comunidad por un total de 15 horas semanales.	5.836	104
Tierra del Fuego	PEL	Encontrarse en una difícil situación socioeconómica o laboral. Estar inscripto en los servicios de empleo provincial y tener residencia en la provincia.	Prestación mensual de $ 300 por 4 horas diarias. Realización de obras o prestación de servicios de interés público y social en organismos dependientes del gobierno de la provincia, ONG o en el sector privado. Cobertura médico asistencial a cargo de la provincia.	2.649	300

CUADRO 6 (Cont.)

Notas: 1. En el grupo etario de 45 a 55 años se preferencia el ingreso a las personas con mayor cantidad de hijos y mayor tiempo de permanencia en el desempleo y a jefas de hogar a cargo de hijos menores o discapacitados que se encuentren solas sin cónyuge ni conviviente. En el caso de los mayores de 56 años la preferencia se focaliza en aquellos con menor cantidad de años de aporte faltantes para acceder al sistema previsional y a aquellos con mayor cantidad de hijos menores o discapacitados a cargo.
2. El programa tiene un cupo de 1.500 varones y 1.500 mujeres de entre 45 y 55 años y 1.000 varones y 1.000 mujeres de entre 56 y 65 años. También se reserva un 10% del cupo a los departamentos provinciales de menor desarrollo económico relativo y para discapacitados.
3. Tiene tres componentes: FoCAO (ley 2.128), Fondo asistencial ocupacional (decreto 1.821) y Plan provincial para la atención a la desocupación laboral.
Fuente: DAGPyPS.

Existen, sin embargo, excepciones. Por ejemplo, varias provincias tienen programas focalizados en los jóvenes (donde las tasas de desempleo son significativamente más altas), con características de capacitación laboral, terminalidad educativa y *on-the-job training*.

Se observa que no existen programas que faciliten la inserción laboral a través de proveer información, ayudar en la búsqueda, en la recapacitación y reconversión, ni en ayudar a la movilidad para llevar el trabajo hacia las regiones con alta demanda.

Esto indica que los programas de empleo provinciales, en su gran mayoría, distan de los diseños modernos de programas de empleo, y se asimilan más a la retórica histórica argentina respecto al empleo, antes era empleo público, ahora es empleo público más programas de empleo que dan empleo público parcial y empleo privado subsidiado.

7.4. SEGURO DE DESEMPLEO E INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO

La Argentina cuenta con dos mecanismos para proteger al que pierde su empleo. La indemnización por despido y el seguro de desempleo. La indemnización la cobran todos los trabajadores formales, y también pueden reclamarla los informales, ya que si logran probar su relación laboral pueden exigirla a la justicia, y es una práctica bastante generalizada que al despido de un trabajador informal se lo indemnice de todos modos. El seguro de desempleo sólo lo cobran los trabajadores formales, que se rigen bajo la Ley de Contrato de Trabajo, por lo que estos trabajadores cuentan con una doble cobertura.

Por montos relativos, para un trabajador promedio el seguro de desempleo es menor a la indemnización, por lo que el sistema argentino se basa mayormente en este último concepto. Ésta es una diferencia importante con los países desarrollados, donde la principal cobertura son seguros y subsidios de desempleo.

El recientemente creado Seguro de Capacitación y Empleo constituirá un tercer pilar en la protección del desempleado, destinada a desempleados de largo plazo, por lo que no constituirá una duplicación de las dos coberturas tradicionales del país.

Indemnización por despido

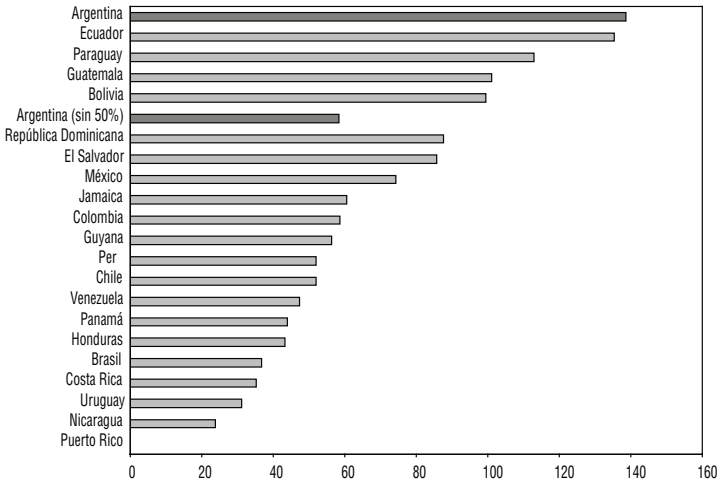
La indemnización por despido sin justa causa (art. 245 de la Ley de Contrato de Trabajo) establece que se debe “abonar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor”. Esta base no puede exceder el equivalente a tres veces el salario básico de convenio ni ser inferior a un mes.

Como respuesta a la crisis económica en enero de 2002 se sancionó la ley 25.561 (llamada Ley de Emergencia Pública) donde se suspenden los despidos en forma transitoria, y en el caso de que se produzca el despido, los empleadores deberán abonar a los trabajadores perjudicados el doble de la indemnización que les correspondiese. En un principio esa penalidad se aplicaba a cualquier despido y luego se determinó que los nuevos empleos (desde enero de 2003) quedaban excluidos de la doble indemnización en caso de despido.

Esta doble indemnización fue reducida a una penalidad del 80% en junio de 2004, y desde noviembre de 2005 es del 50%.

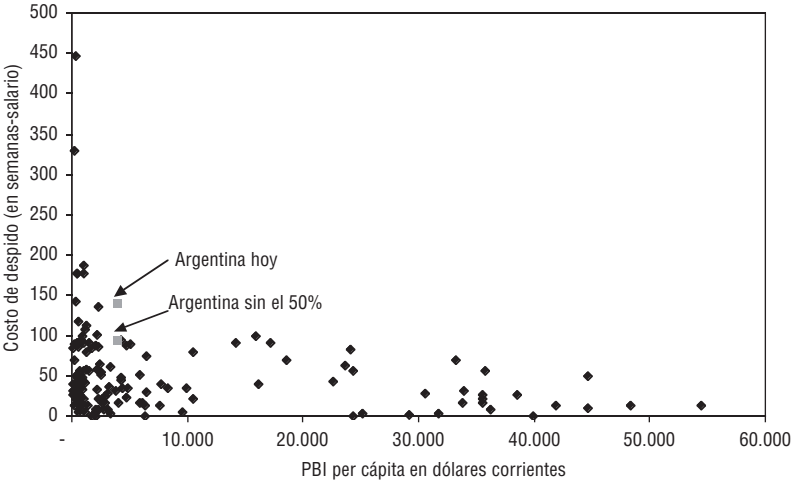
La doble indemnización elevó notoriamente los costos de despido que dependen directamente de la antigüedad del trabajador y del sueldo que perciba. Para un trabajador con veinte años de antigüedad, el costo de despido actual, medido como cantidad de semanas de pago, es el mayor de Latinoamérica (véase figura 1) y se encuentra entre los más altos del mundo (véase figura 9, donde se analizan 154 países con información disponible). Lo notorio es que aun sin el 50% adicional que rige actualmente, la Argentina sigue ubicada entre los países con mayores costos de despido. Si bien existe cierta relación entre el costo de despido y el nivel de desarrollo económico, donde países más desarrollados tienen costos menores, y entre el costo de despido y la informalidad de la economía (países más informales tienen costos mayores) la Argentina actualmente tiene costos muy superiores a países con un grado similar de desarrollo o informalidad.

FIGURA 1
COSTO DE DESPIDO EN SEMANAS DE PAGO. LATINOAMÉRICA, 2006



Fuente: Doing Business 2006, Banco Mundial.

FIGURA 2
COSTO DE DESPIDO EN SEMANAS DE PAGO Y NIVEL DE DESARROLLO, 2006



Fuente: FIEL, sobre la base del Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI.

Seguro de desempleo

El seguro de desempleo se aplica a los trabajadores cuyo contrato de trabajo se rige por la Ley de Contrato de Trabajo, existiendo un régimen especial para los trabajadores de la construcción. No son alcanzados por este seguro: los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, los trabajadores del servicio doméstico, y los empleados públicos.

Para ser beneficiarios del seguro se requiere que se encuentren "en situación legal de desempleo", estar inscriptos (ser formal), no percibir beneficios previsionales, Programa Jefes de Hogar, programas de empleo o cualquier otra prestación no contributiva, y haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo por lo menos 6 meses en los últimos 3 años (desde 1991 hasta marzo de 2006 la cotización mínima era de 12 meses, decreto 267/2006). El monto de la prestación así como la duración dependen del monto aportado. Para los que aportaron entre 6 y 11 meses reciben la prestación por 2 meses, entre 12 y 23, por 4 meses, entre 24 y 35, 8 meses, y más de 36 meses de aporte tienen 12 meses de beneficio. La prestación inicial se calcula como la mitad de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los últimos seis meses trabajados y cuyo importe no debe ser inferior a $ 250 ni ser superior a $ 400. Esta prestación inicial rige por los primeros 4 meses del beneficio y luego va decreciendo (de la cuota 5 a 8 recibe el 85% del monto inicial, y de la cuota 9 a la 12 el 70%).

Para los trabajadores del sector de la Construcción (ley 25.371, Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el

Régimen Nacional de la Industria de la Construcción), la cobertura está conformada por una prestación básica calculada tomando la mitad de la mejor remuneración mensual de los últimos seis meses trabajados y cuyo importe no puede superar los $ 400 ni ser inferior a $ 250. Cobran este monto para las primeras 4 cuotas, y luego se reduce al 85% para las cuotas 5 a 8. La duración de la prestación depende de la cantidad de meses cotizados al Fondo Nacional de Empleo en los últimos dos años de acuerdo con el siguiente cuadro:

Ley de Contrato de Trabajo		Sector construcción	
Meses cotizados	Cuotas mensuales	Meses cotizados	Cuotas mensuales
6 a 11	2	8 a 11	3
12 a 26	4	12 a 17	4
24 a 35	8	18 o más	8
36 o más	12		

Durante la vigencia de la prestación el desempleado tiene derecho a las asignaciones familiares ordinarias y extraordinarias y prestaciones médico asistenciales.[2] El período durante el cual se percibió la prestación se computa como antigüedad a los fines previsionales.

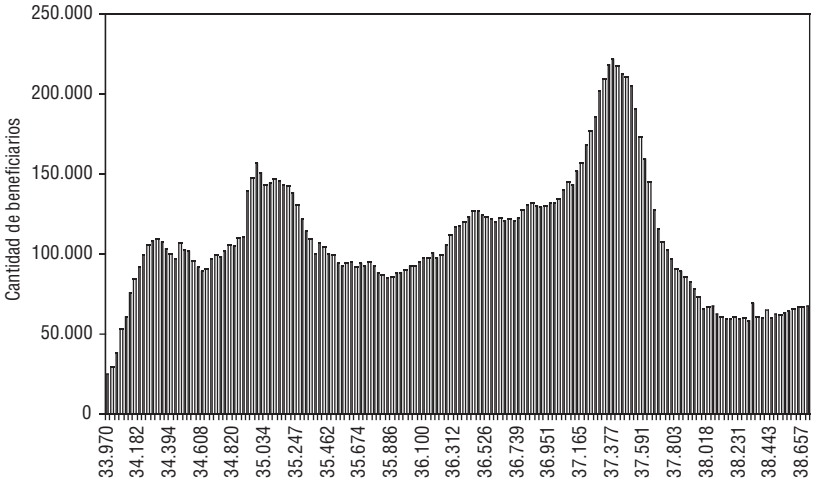
Recientemente se han creado dos modificaciones al seguro de desempleo. Por un lado, desde diciembre de 2002 (Resolución 857/2002 y Resolución S.E 10/03), se permite a los beneficiarios del seguro acceder a una modalidad de pago único para realizar un emprendimiento, accediendo al beneficio adicional de recibir en un pago único el doble de la suma total de cuotas que le resta por recibir (exigiéndosele que al menos le resten tres cuotas). Sólo puede acceder a esta modalidad una vez cada cinco años, y el desempleado tiene que formar una empresa unipersonal, una sociedad de hecho de hasta cinco personas o cualquier otro tipo de empresa asociativa sin límite de asociados, para el desarrollo de un emprendimiento económico, y debe contar con una evaluación externa de viabilidad económica y un compromiso de asistencia técnica a cargo de un organismo técnico provincial, municipal o institución vinculada al fomento del empleo y la capacitación laboral.

La segunda modificación (decreto 267/2006) fue la extensión automática del seguro de desempleo (y el pago de las asignaciones familiares) por 6 meses más del máximo correspondiente, aplicable sólo para los beneficiarios mayores de 45 años y con cuotas al 70% de la prestación original. Como contraprestación de este beneficio adicional se les exige a quienes accedan a la extensión que participen de programas de empleo y capacitación del MTEySS.

Comparación entre el seguro de desempleo y la indemnización por despido

El seguro de desempleo en la Argentina siempre ha tenido una cobertura muy baja respecto del total de desempleados, y nunca superó el 7%. En 2005, por ejemplo, se liquidó un total de casi 63.700 beneficios mensuales, lo que representó el 3,7% de los desempleados totales.

FIGURA 3
BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO



Fuente: FIEL, sobre la base de ANSES.

Esto se debe en parte a que un porcentaje alto son desempleados de largo plazo (véase cuadro 7), pero también a que un gran porcentaje de los trabajadores no están alcanzados por el seguro, en particular los trabajadores informales, que representan aproximadamente el 50% del total de los trabajadores. Además, la informalidad es más severa entre quienes perdieron sus trabajos ya que, según la EPH para el primer semestre de 2006, el 90% de los desempleados que han tenido un empleo previo (que no era un plan de empleo o un período de prueba) era en trabajos donde no le realizaban descuentos jubilatorios, por lo que pueden ser considerados desempleados de empleos informales.

Para las indemnizaciones por despido no existen estadísticas, pero se puede utilizar la EPH para saber qué cantidad de desempleados han recibido algún pago. De acuerdo con la medición del segundo trimestre de 2006, la cantidad de desempleados que perdieron su empleo recientemente (en los últimos seis meses) y recibieron indemnización era casi 2,2 veces superior a la cantidad de

CUADRO 7
DURACIÓN DEL DESEMPLEO. TOTAL PAÍS
EPH II TRIMESTRE DE 2006

Tiempo desde que terminó su último trabajo/changa	Cantidad de personas	Participación (en %)
menos de 1 mes	232.999	20,36
de 1 a 3 meses	311.152	27,19
de 3 a 6	154.531	13,5
de 6 a 12	78.710	6,88
de 1 a 3 años	118.124	10,32
más de 3 años	118.570	10,36
Sin empleo previo	130.293	11,39
Total	1.144.379	100,0

Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN Y COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO
POR QUINTILES DE INGRESO
TOTAL PAÍS, EPH II TRIMESTRE DE 2006

	Distribución de beneficiarios del seguro de desempleo	Tasa de cobertura (seguros/desempleados) por quintil
Quintil 1	4,77	0,2
Quintil 2	25,56	0,9
Quintil 3	26,21	1,1
Quintil 4	14,53	0,9
Quintil 5	28,94	2,5
TOTAL	100	1,0

Fuente: FIEL, sobre la base de la EPH.

desempleados que cobraban seguro de desempleo. En otras palabras, de los que perdieron sus trabajos en los últimos seis meses, los que reciben el subsidio representan sólo el 45% de los que cobraron indemnización, número muy semejante al porcentaje de informalidad.

La alta informalidad en la Argentina plantea un desafío para la protección del desempleado. En un seguro privado se paga una prima de acuerdo con la probabilidad de que el evento ocurra y el monto que se quiere asegurar. El seguro de desempleo puede ser pensado en estos términos, pero en la implementación es un mecanismo muy distinto, donde la prima que paga el trabajador depende del nivel de ingresos que tiene sin que esto se refleje necesariamente en un riesgo mayor o una compensación mayor. Más bien es un mecanismo contributivo con fuertes subsidios cruzados que dista de parecerse a un seguro (por lo que sería más correcto considerarlo un subsidio por desempleo financiado con impuestos laborales).

La indemnización por despido, por otro lado, es una transferencia entre partes privadas. El costo esperado de la indemnización debe ser incluido en el costo laboral del empleador y opera, por lo tanto, como una prima que depende del riesgo de despido y del salario pagado (sobre el cual se calcula el monto por indemnizar). En este sentido, la indemnización es más parecida a un seguro, con la salvedad de que mientras la probabilidad de despido depende de los riesgos específicos de cada sector, la suma asegurada está fijada exógenamente por ley. Precisamente esta última es lo que encarece mucho el costo de despido en el país, ya que la suma asegurada crece con los años de antigüedad, y por ende la indemnización discrimina en contra de los nuevos trabajadores, donde es más barato racionalizar. Para un trabajador con veinte años de antigüedad, la indemnización significa un costo de despido equivalente a treinta sueldos. En el seguro de desempleo la discriminación contra nuevos empleados (o el incentivo a rotar la planta para no tener empleados con alta antigüedad) es menor y se anula para trabajadores con más de tres años de antigüedad debido al tope máximo de doce meses.

Si la indemnización se piensa enteramente como un seguro, y lo que se quiere cubrir es el período que le lleva al trabajador encontrar un nuevo empleo, los beneficios crecientes en la antigüedad, sin tope alguno, parecen tener poca racionalidad, excepto que la duración del desempleo sea creciente en la edad (en otras palabras, que a trabajadores de más edad les costará más reinsertarse en empleos acordes con su capital humano). Por otro lado, el hecho de que la empresa tenga que prever un posible despido hace que para empresas más chicas el riesgo sea mayor.

La indemnización, sin embargo, puede pensarse como algo más que un seguro, como una compensación por la destrucción de capital humano específico a la empresa que no tiene validez en el mercado, pero sí en esa firma en particular. Este argumento, sin embargo, tiene poco sustento económico ya que los sueldos, en ausencia de la indemnización, tienden a incorporar compensaciones por este tipo de capital específico (a la empresa también le conviene preservar empleados que ya conocen su tarea). Ambos argumentos, sin embargo, tienen la presunción de que el trabajador por su cuenta no puede ahorrar lo suficiente para hacer frente a estos eventos. Si el capital humano específico es compensa-

do a través del salario, el trabajador puede ahorrar para prevenir la pérdida de ese capital humano cuando pierda el evento, de la misma forma que la empresa puede descontar del sueldo una suma con el objetivo de pagar una futura indemnización. Lo que cabe plantearse, y esto excede el objetivo de este trabajo, es si la indemnización pensada como un seguro permite un manejo de riesgos adecuado. Lo que es claro es que la protección al desempleado que genera la indemnización en la Argentina es excesivamente alta comparada con otros países. Si bien es cierto que la comparación de este componente solamente no es justa, ya que otros países pueden no utilizar la indemnización intensivamente, pero contar con generosos subsidios de desempleo, la diferencia es tan grande que se requeriría que estos países paguen en promedio muy generosos subsidios. Para ejemplificar, dado que el costo de despido actual en la Argentina para un trabajador con veinte años de antigüedad es de 138,7 semanas y en España de 56,3 semanas, para que el subsidio de desempleo en España compense esta diferencia se requiere que pague al empleado un total de 82,4 semanas, aproximadamente 19 sueldos, o una duración del desempleo de aproximadamente un año y medio.

7.5. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

Con la información disponible es difícil caracterizar a la población beneficiaria de programas de empleo. A modo descriptivo y teniendo en cuenta las limitaciones en términos de la significatividad estadística, en esta sección se utilizará la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Cabe destacar que la EPH sólo identifica directamente a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Para el resto de los beneficiarios de programas de empleo, sólo se puede llegar a identificar a aquellos que trabajan y su principal trabajo es un programa de empleo, es decir a los programas de empleo relacionados con capacitación en el trabajo o empleo subsidiado. Dado que la gran mayoría de los planes de empleo son de este tipo, es esperable que, en la medida que realmente se cumpla la contraprestación laboral, gran parte de estos beneficiarios queden captados por la EPH. El problema es que la EPH no está diseñada para ser representativa de los beneficiarios de los programas de empleo, por ende la caracterización que se haga de los beneficiarios sobre la base de la EPH sólo representa a los encuestados y no puede expandirse a la totalidad de los beneficiarios. Es decir, si en la EPH se encuentra que el 70% de los beneficiarios son mujeres, esto no indica que el 70% de la población total de beneficiarios sean necesariamente mujeres.

Hecha esta salvedad procedemos a realizar un breve diagnóstico descriptivo.

En primer lugar, debe notarse que en la EPH del total de personas empleadas por programas de empleo, el 79,9% declara estar en el PJJH, porcentaje muy

similar al que surge de los datos administrativos de beneficiarios, donde, para el mismo período, del total de beneficiarios el 80,8% está en el PJJH.

En el segundo semestre de 2005, por ejemplo, la EPH encuestó a 94.813 personas, de las cuales 1.789 declararon que su ocupación principal era un plan de empleo, y 1.429 que ese plan era Jefas y Jefes de Hogar (de acuerdo con la encuesta, otras 610 personas ocupadas y 498 desocupadas recibían el plan). Un inconveniente de la EPH para analizar planes de empleo es que no está específicamente diseñada con tal fin, y por ende puede no ser representativa para los beneficiarios del plan. Un indicio al respecto es que la cantidad de beneficiarios que se obtienen de la EPH representan el 2,7% de la población encuestada (2,6% si se considera la muestra expandida), o bien 619 mil beneficiarios, mientras que según el Ministerio de Trabajo a esa fecha habría 1,47 millones de beneficiarios, lo que da un ratio sobre la población total del 3,8%.

En cuanto a las características socioeconómicas de los beneficiarios de acuerdo con la caracterización de la EPH, se encuentra que al primer semestre de 2006 el 75% son mujeres, el 59% no son Jefes de Hogar, el 52% son mujeres no jefas de hogar, y el 52% se encuentra entre los 30 y 49 años.

Esta caracterización es consistente con lo que surge de los datos administrativos del PJJH. A fines de 2005 casi el 71% de los beneficiarios eran mujeres, y el 63,8% de los beneficiarios tienen entre 26 y 45 años de edad. Por otro lado, de los beneficiarios que fueron dados de baja porque consiguieron empleo el 66% fueron varones, lo que refuerza la tendencia a que los beneficiarios remanentes del PJJH son mujeres con baja probabilidad de inserción laboral (y con alta probabilidad de estar inactivas de no ser por el plan).

Esto parece mostrar que los planes de empleo en la Argentina, más que políticas activas de promoción del empleo son programas de asistencia social que apuntan a mejorar el ingreso familiar, ya que la mayoría de los beneficiarios son mujeres, que no son jefas de hogar (ya que pueden declararse jefas de hogar para recibir el PJJH sin que en realidad lo sean), de entre 30 y 49 años, con una familia constituida. El 81% de los beneficiarios no terminaron el secundario y casi el 20% ni siquiera el primario (esto coincide con que la gran mayoría de los programas se focalizan en hogares con bajos niveles educativos). Como educación e ingresos están altamente correlacionados, los programas de empleo se están focalizando en familias pobres.

Desde el punto de vista de bienestar social, que se intente mejorar los ingresos de los más pobres ayuda a mejorar la distribución del ingreso y cualquier sociedad con cierto grado de aversión a la desigualdad tendería a apoyar este tipo de programas. Por lo que en absoluto se critica aquí el rol distributivo. Lo que sí es criticable es que esta redistribución se realice a través de programas de empleo. Esto debería hacerse a través de programas de asistencia social, y dejar los programas de empleo sólo para lo que su nombre lo indica, promover el empleo. Desde la óptica de un programa de empleo los recursos deben asignarse de manera socialmente eficiente y por ende hacia mejorar la empleabilidad de

CUADRO 9
CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO SOBRE LA BASE DE LA EPH, PRIMER SEMESTRE DE 2006

		Beneficiarios planes de empleo	Beneficiarios seguro de desempleo	Beneficiarios JJHD	Desocupados	PEA	Tasa de cobertura	Tasa de desocupación
Sexo	Varón	24,61	70,13	25,39	48,71	57	3,80	9,76
	Mujer	75,39	29,87	74,61	51,29	43	15,01	13,61
	TOTAL	100	100	100	100	100	8,62	11,42
Jefes	Jefe	41,03	67,91	47,06	27,83	48	8,09	6,64
	No jefe	58,97	32,09	52,94	72,17	52	9,12	15,81
	TOTAL	100	100	100	100	100	8,62	11,42
Sexo y jefes	Varón no jefe	7,37	5,90	7,11	30,14	21	2,98	16,50
	Varón jefe	17,24	64,23	18,28	18,57	36	4,28	5,87
	Mujer no jefe	51,60	26,20	45,83	42,03	31	13,21	15,35
	Mujer jefe	23,79	3,68	28,78	9,25	12	19,78	8,98
	TOTAL	100	100	100	100	100	8,62	11,42
Grupos de edad	Hasta 29 años	28,80	18,55	26,71	54,72	32	7,30	19,26
	de 30 a 49 años	51,79	35,09	56,14	26,38	43	10,96	7,01
	50 años y más	19,41	46,36	17,16	18,89	25	6,30	8,77
	TOTAL	100	100	100	100	100	8,62	11,42

CUADRO 9 (Cont.)

		Beneficiarios planes de empleo	Beneficiarios seguro de desempleo	Beneficiarios JJHD	Desocupados	PEA	Tasa de cobertura	Tasa de desocupación
Nivel educativo	Primaria incompleta	17,81	0,00	15,55	6,95	7	21,45	12,06
	Primaria completa	38,92	27,79	41,40	21,50	22	15,76	11,07
	Secundaria incompleta	23,16	43,73	24,80	24,66	18	11,55	15,57
	Secundaria completa	13,46	23,51	12,15	21,89	22	5,03	11,55
	Sup. universitaria incompleta	3,42	4,97	4,06	17,60	14	2,35	14,32
	Sup. universitaria completa	2,22	0,00	1,29	6,87	17	0,83	4,62
	Sin educación	1,00	0,00	0,75	0,53	0	14,58	12,10
	TOTAL	100	100	100	100	100	8,62	11,42

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH Continua, I semestre de 2006.

las personas, en particular de aquellos que tengan un mayor potencial de reinserción laboral o de beneficiarse con estos programas. Deben diseñarse, por ende, con este objetivo en mente, y no con el objetivo de dar empleo subsidiado por algún tiempo a una madre pobre.

El hecho de que la redistribución del ingreso se esté realizando a través de programas de empleo que en general exigen una contraprestación laboral y no a través de programas de asistencia social es nocivo para la sociedad. En primer lugar se estimula la participación laboral, lo que presiona a la baja los salarios de los trabajadores, por lo que si bien el beneficiario del programa recibe un beneficio monetario, esto puede ser a costa de que todos los trabajadores que no reciben el programa cobren menos, en particular en los sectores de baja capacitación laboral, ya que la mayoría de los beneficiarios responden a ese perfil. El efecto distorsivo dependerá de hacia dónde se dirija el trabajo subsidiado, pudiendo ser que ciertos sectores de actividad económica se perjudiquen más que otros. En segundo lugar, este diseño es nocivo para las familias pobres, ya que si se cumplen las horas requeridas de empleo, se está sacando a la madre del hogar en hogares pobres, donde la cantidad de hijos suele ser mayor, así como las necesidades de trabajo hogareño. Es preferible desde el punto de vista social dar el beneficio a esa madre a través de un programa de asistencia social y no de empleo, que no exija horas de empleo pero que exija ciertas contraprestaciones relacionadas con la formación, salud y educación, en particular focalizando en los efectos que pueda tener sobre sus hijos para cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

7.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El nuevo diseño institucional de los programas de empleo tiene varios aspectos favorables, más acorde con lo observado en otros países del mundo como "buena práctica". En primer lugar se intenta superar al PJJH incentivando el traspaso de los beneficiarios a programas de empleo que enfatizan una inserción laboral estable e intentan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, o bien el traspaso a un programa de asistencia social como el Plan Familias, donde el énfasis es cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza a través del incentivo a la educación de los niños y la capacitación. En segundo lugar, se intenta mejorar la información sobre los beneficiarios para evitar duplicaciones de programas, y conocer mejor el perfil de los desempleados, lo que será útil no sólo para las empresas que quieran tomar beneficiarios, sino que le permitirá al gobierno conocer mejor las condiciones en términos de capacitación de los desempleados. El hecho de que se favorezca a las empresas a tomar beneficiarios permite, por otro lado, completar el panorama informativo conociendo qué es lo que está demandando el sector privado.

En tercer lugar se intenta dar un rol primordial a las oficinas de empleo loca-

les, descentralizando la implementación de los programas, pero sin perder de vista la visión global y explotando la coordinación nacional. La descentralización puede mejorar la eficiencia en la implementación ya que las instituciones locales tienen ventajas informativas y se favorece el control. Pero para que esta descentralización opere en forma eficaz es fundamental la transparencia y capacitación. Se debe hacer un esfuerzo por diseñar instituciones que no sean capturables por el gobierno de turno y que los programas se terminen utilizando con fines de clientelismo político. En tanto que al momento no se han establecido reglas claras sobre cómo se eligen los funcionarios locales, ni bajo qué condiciones laborales se desempeñarán (aspectos tales como estabilidad en el cargo, remuneración acorde, un componente remunerativo variable que incentive la eficiencia, etc.), el riesgo de captura y un uso indebido del sistema están presentes. Es definitivamente indeseable que en la implementación se desvirtúen los beneficios de la descentralización y que se utilice este mecanismo para lograr una red política nacional.

El énfasis en las corresponsabilidades y condiciones, como las que impone el Seguro de Desempleo y Capacitación son aspectos deseables y que actualmente se están utilizando en diversos países desarrollados (como el Restart en el Reino Unido). En la implementación, sin embargo, se debe controlar que tales condiciones se cumplan, máxime con la experiencia previa de diversos programas como el propio PJJH o su predecesor el Plan Trabajar.

Un aspecto faltante en la política actual de promoción de empleo, son las políticas que favorecen la relocalización de los trabajadores desempleados, llevando a los trabajadores hacia los puestos de trabajo. Los cambios estructurales posteriores a la devaluación han diagramado un cambio en la geografía del empleo nacional, que puede llevar a que existan zonas con exceso de demanda laboral y zonas con exceso de oferta. La evolución de las tasas de desempleo por regiones indica que esto ha pasado y que podría ser beneficioso socialmente implementar programas que faciliten esa relocalización, desde programas de asesoramiento y divulgación de información de posibilidades laborales en otras regiones, hasta créditos blandos que financien los costos. Esto es particularmente importante en países como la Argentina donde los costos de transacción y movilidad son elevados, y el mercado de crédito poco desarrollado (por lo que es muy poco probable que un desempleado pueda acceder a un crédito para financiar su relocalización o recapacitación).

Otro aspecto que no ha sido enfatizado es la promoción del empleo para los jóvenes. El énfasis actual parece estar en terminar con el PJJH y pasar a programas más acordes con la situación actual, pero salvo la prioridad que se le da en el seguro a los beneficiarios menores a treinta años, no existe otra política articulada con la educación formal que permita mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Siendo que la crisis de 2001-2002 impactó en las tasas de escolaridad en el secundario, es muy probable que un número importante de jóvenes haya abandonado sus estudios en forma temprana, lo que condicionará su capacidad

futura de generar ingresos, aun cuando hoy tengan algún trabajo precario. Alguna política que fomente a estos jóvenes a terminar sus estudios es deseable, más allá del Componente de Terminalidad Educativa del PJJH.

Un último aspecto negativo del diseño actual es que no se ha puesto énfasis en favorecer la evaluación del impacto de los programas. Siendo que ésta es una herramienta fundamental para el buen desempeño de las políticas públicas, ya que le permite al gobierno conocer cuáles de los programas funcionan bien, o qué aspectos pueden ser modificados para mejorar los planes existentes, no debería estar ausente. La publicidad de los datos administrativos ayuda en este sentido, pero también es útil que se utilice la infraestructura actual para recopilar información sobre la situación de los beneficiarios después de la inserción laboral, teniendo en cuenta los aspectos informativos necesarios para una correcta evaluación.

Es importante destacar que, dada la caracterización actual de la población beneficiaria, los programas de empleo se encuentran sobredimensionados y operando como programas de asistencia social. Es deseable, en este aspecto, modificar esto, pasando más hogares desde el PJJH a planes de asistencia social. La estrategia sería utilizar los planes de empleo sólo para promoverlos para personas desempleadas, en particular las que tienen alta probabilidad de reinserción, adaptando los programas a las necesidades del mercado. En cuanto a los programas de asistencia social, se debería realizar un plan integral y más general, con la gran mayoría de los que actualmente están en el PJJH, aunque sería deseable definir criterios de elegibilidad transparentes y claros, y generalizar el beneficio a todos los hogares que cumplan con ese requisito.

En cuanto a la cobertura de los que pierden un empleo, la alta informalidad es un problema porque sólo una porción muy baja podrá acceder al beneficio del seguro de desempleo. Si bien la indemnización puede actuar como una cobertura que en cierta forma alcanza también a los informales, los altos costos de despido pueden actuar en forma contraproducente en términos de generación de trabajo.

Los primeros pasos en la dirección correcta han sido dados, queda mucho por hacer para que se materialicen y para que en la implementación no se desvirtúen, algo que en la historia reciente de los programas de empleo en la Argentina ha sucedido muy a menudo. Es deseable que se piense en una política de largo plazo, que se sienten las bases para un desarrollo institucional sólido que permita atacar el problema del empleo en forma consistente y sostenida, que se dé un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo, y que las políticas de promoción del empleo sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral.

NOTAS

1. Formosa, Río Negro, Mendoza, Santa Fe, Salta, Neuquén y San Juan traspasaron beneficiarios.

2. La ley 23.660 determina que en caso de extinción del contrato de trabajo, los trabajadores que se hubieren desempeñado en forma continua durante más de tres meses mantienen su calidad de beneficiarios de la obra social por un período de tres meses, contados desde la finalización de la relación laboral, sin obligación de efectuar aportes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAGPyPS: "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales", Documento de Trabajo GP Nº 9, Buenos Aires, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2001.

DAGPyPS: "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2001", Documento de Trabajo GP Nº 13, Buenos Aires, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2002.

DAGPyPS: "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2002", Documento de Trabajo GP Nº 14, Buenos Aires, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2003.

DAGPyPS: "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2003", Documento de Trabajo GP Nº 15, Buenos Aires, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2004.

DAGPyPS: "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2004", Documento de Trabajo GP Nº 16, Buenos Aires, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2005.

PARTE III
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA

En las décadas de 1960 y 1970, el mercado laboral argentino se caracterizó por un moderado crecimiento demográfico, cambios frecuentes en materia migratoria –en parte por la volatilidad macroeconómica y política en la región–, y por un crecimiento relativamente estable de la demanda de empleo, que permitió mantener una baja tasa de desocupación. La tasa de desempleo abierto promedió el 5% entre 1964 y 1988, ubicándose por sobre el 7% en el período hiperinflacionario de 1989-1990. Las últimas dos décadas del siglo se destacaron por la volatilidad macroeconómica (alta inflación promedio e hiperinflaciones de los ochenta, estabilización rápida de los noventa con profunda crisis hacia el final del período). Con ello también se presentaron fuertes cambios en el mercado laboral: en lo demográfico se observa un descenso permanente de las tasas de crecimiento poblacional, en parte compensadas por un ciclo de aumento de la participación laboral, a lo que se sumaron fuertes cambios de precios relativos (trabajo a capital, y entre asalariados) que afectaron fuertemente el nivel y la composición de la demanda de trabajo.

En el corto y mediano plazo, diversos factores pueden modificar la dinámica de la oferta y demanda de trabajadores. En lo que hace a la oferta, existe un rango bastante amplio en el cual podría moverse en el futuro inmediato, en particular como consecuencia de los frecuentes cambios institucionales. Por factores demográficos podría esperarse un crecimiento de poco menos del 1% anual; sin embargo, los factores de largo plazo (escolaridad, aumento de esperanza de vida, y otros factores económico-sociales) tienden a un aumento de la TPL agregada por mayor participación femenina del orden de 2 décimas por año. En el ciclo actual, esta tendencia se superpone a factores expansivos de la TPL de corto plazo (aumento de salarios y reducción del desempleo), particularmente en algunas regiones urbanas. Otros cambios institucionales podrían moderar, o al menos postergar, parte de esa expansión. De allí que –bajo circunstancias

macroeconómicas relativamente estables– puedan proyectarse aumentos de la PEA en promedio anual en el rango del 1,5 al 2%, bastante lejos de los saltos de 1985 a 1995 –que explican parte del aumento en el desempleo en ese período.

En lo que hace a la demanda de trabajadores, la elasticidad empleo-PBI habitual cercana a 0,35 sugiere que con un crecimiento económico cercano al 5% se puede mantener estable o ligeramente declinante el desempleo en el mediano plazo. Una caída más agresiva del desempleo requiere mayor crecimiento, o en su defecto, una mayor elasticidad empleo-PBI. Esta última se ha mantenido elevada a la salida de la reciente crisis económica (por sobre 0,55). Sin embargo, existen buenas razones para esperar que el contexto institucional del mercado de trabajo argentino no sólo tendrá efectos sobre la oferta, sino particularmente sobre la demanda de empleo. Ello podría derivar en una caída de la elasticidad a niveles menores en el futuro (un fenómeno ya observado en la segunda mitad del año 2006), requiriendo un mayor crecimiento de la economía para evitar un cambio en la fase descendente del ciclo de desempleo.

Los problemas de empleo no sólo deben ser evaluados en términos agregados, sino en particular debe tenerse en cuenta qué grupos de población tienen mayor probabilidad de caer en esa situación. De la composición del stock de desempleados dependerá la rapidez o lentitud con que pueda resolverse el problema agregado. El actual contexto macroeconómico y laboral (fines del año 2006) confirma que los principales problemas de empleo se encuentran entre la población de jóvenes, mujeres, y los de menor nivel de calificación. Los grupos de población desocupada que son más rápidamente absorbidos durante el ciclo (por calificación, edad, esfuerzo de búsqueda, etc.), conforman un porcentaje cada vez menor en el total de desocupados. Por lo tanto, más allá de un ejercicio mecánico de proyección de elasticidades-PBI que permita vislumbrar una reducción del desempleo, cabe evaluar las condiciones institucionales y las políticas que pueden colaborar para reducir efectivamente los núcleos "más duros" de desempleo que se presentan en la actualidad en la Argentina.

2. LAS INSTITUCIONES LABORALES

Todos los países han establecido un conjunto de leyes e instituciones que intentan proteger a los trabajadores y garantizarles un nivel de vida adecuado. En la mayoría de los países este sistema de protección a los trabajadores está compuesto por la legislación en materia de empleo, la legislación que regula los acuerdos colectivos y las leyes de la seguridad social. Desde la década de 1990 la Argentina encaró diversas reformas en legislación laboral y en el financiamiento de la seguridad social, tendientes a procurar un mercado más flexible y menores costos laborales. Hacia fines de la década y luego de la crisis de los años 2001-2002 se revirtieron algunos de esos cambios, generando menor flexibilidad y mayores costos.

La experiencia internacional disponible indica que la Argentina tiene actualmente elevados niveles de rigidez en su legislación laboral. El *Índice de Rigidez del Empleo (IRE)*, elaborado por el Banco Mundial, trata de medir el nivel de protección al empleo por la vía de las restricciones al contrato laboral. El IRE se basa en 16 ítems que se agrupan en tres dimensiones: a) restricciones a la contratación de nuevos trabajadores, b) restricciones al despido, y c) inflexibilidad horaria. Para el año 2006, en el ranking ascendente de 155 países –de países menos regulados, a países más regulados–, la Argentina aparece en el puesto 101 compartiendo el lugar con India, Guinea y Sudáfrica. El promedio simple de todos los países arroja un Índice de Rigidez del Empleo de 37,5, mientras que el valor para la Argentina es de 41.

Otro índice que elabora la OCDE, el *ELP* (por *Índice de Protección al Empleo*), mide el grado de protección al empleo basado en 18 ítems que pueden agruparse en las siguientes tres dimensiones: protección del empleo permanente contra los despidos, regulaciones al empleo temporario, y requerimientos específicos para el despido colectivo. El índice puede tomar valores entre 0 y 6, siendo cero la ausencia de este tipo de regulaciones y seis el nivel máximo de regulación. Dentro de este esquema, la Argentina alcanza un nivel de ELP = 2,4 para el año 2006. El último relevamiento realizado para la OCDE muestra que el mercado de trabajo más regulado es Turquía con un valor del índice de 3,5 y el país con menor regulación es Estados Unidos para el cual el ELP resulta en un nivel de 0,7.

3. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y EL DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS LABORALES

Las regulaciones laborales protegen en la actualidad en la Argentina a poco más de la mitad del total de ocupados, que cuentan con un empleo asalariado formal. Este porcentaje descendió fuertemente desde principios de la década de 1980, si bien en los últimos años se observa una recuperación del empleo asalariado protegido.

Los individuos con mayor probabilidad de beneficiarse con la protección laboral son aquellos con mayor capital humano, medido a través de los años de educación y de la edad –como aproximación a la experiencia–. Ello indica que la protección se asocia *positivamente* con el nivel de ingresos esperados. Los varones tienden a ser más formales que las mujeres, a la vez que las mujeres jefas de hogar y las mujeres con hijos menores tienen *menor* probabilidad de ingresar a la formalidad.

Finalmente, las mediciones para el año 2005 muestran que además de los beneficios de la legislación laboral, los trabajadores formales tenían salarios más elevados que los informales, aun controlando por diversos factores. Es decir que la protección laboral no tiene costos reflejados en menores ingresos de los for-

males, como reflejo probable de diferencias de productividad entre ambos grupos de trabajadores y de la existencia de convenios colectivos de trabajo que sostienen salarios más elevados en el sector formal.

4. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Existen razones económicas para que existan tanto políticas activas como pasivas de empleo. Su diseño debe estar directamente relacionado con la falla de mercado que se quiere solucionar y para ello se debe tener un diagnóstico correcto del problema de empleo que enfrenta cada país. Por otro lado, los programas suelen tener efectos distorsivos, que pueden ser minimizados con un diseño correcto.

Las características propias de cada país en términos de problemática del empleo, sistema educativo e instituciones, condicionan el diseño y deben ser tenidas en cuenta. Por esta razón la exportación de experiencias exitosas no necesariamente es una buena idea ya que las condiciones locales pueden ser muy distintas. Finalmente, el éxito de los programas está directamente relacionado con las condiciones en el mercado laboral y con el contexto macroeconómico.

La teoría económica y la experiencia internacional muestran que los programas de empleo pueden ser exitosos para mejorar la situación de aquellos trabajadores con serios problemas para conseguir empleo.

El diseño es sumamente importante, al igual que la implementación del programa. Como referencia general, las experiencias más exitosas son aquellas que han combinado una batería de programas, que apuntan a distintas necesidades y se refuerzan entre sí. En términos de capacitación, los programas deben prestar especial atención en su diseño a las necesidades del mercado laboral, siendo conveniente que el sector privado sea incluido ya que tiene mejor información respecto a las necesidades del mercado. Las capacitaciones en el lugar de trabajo suelen ser las más eficientes, ya que les permite a los desempleados aprender habilidades que tienen aplicación práctica, además de ayudarlos a comprender mejor cómo funciona el mercado y la cultura laboral. Finalmente, se debe realizar un especial esfuerzo en mejorar la focalización y el monitoreo, así como tomar en cuenta las debilidades y fortalezas institucionales, que afectarán la eficiencia de su implementación.

5. LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

En la historia reciente de programas de empleo en el país se observan problemas de diseño e implementación. No se percibe un interés oficial por progra-

mas transparentes y "evaluables" (en este aspecto, la carencia de estadísticas es notable). El único programa que ha sido evaluado es el Plan Joven, y si bien este programa fue en un inicio relativamente exitoso (aunque no tanto como lo fue, el mismo plan, en Chile) los problemas administrativos posteriores, la falta de continuidad, y los problemas propios del país, llevaron a que la segunda etapa del plan no tuviera el mismo resultado.

Respecto al Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), que es el programa más masivo de la historia del país, los estudios realizados muestran que los subsidios llegaron en un nivel aceptable a los hogares más necesitados y que, si bien existieron filtraciones, no fueron masivas. Este programa fue útil durante la crisis para suplementar los ingresos de los hogares más pobres; sin embargo, llegó la hora de reformularlo, una tarea que se encuentra en proceso.

El nuevo diseño institucional de los programas de empleo tiene varios aspectos favorables, más acorde con lo observado en otros países del mundo como "buena práctica". En primer lugar se intenta superar al PJJH incentivando el traspaso de los beneficiarios a programas de empleo que enfatizan una inserción laboral estable e intentan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, o bien el traspaso a un programa de asistencia social como el Plan Familias, donde el énfasis es cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza a través del incentivo a la educación de los niños y la capacitación.

En segundo lugar, se intenta mejorar la información sobre los beneficiarios para evitar duplicaciones de programas, y conocer mejor el perfil de los desempleados, lo que será útil no sólo para las empresas que quieran tomar beneficiarios, sino que le permitirá al gobierno conocer mejor las condiciones en términos de capacitación de los desempleados.

En tercer lugar se intenta dar un rol primordial a las oficinas de empleo locales, descentralizando la implementación de los programas, pero sin perder de vista la visión global y explotando la coordinación nacional. La descentralización puede mejorar la eficiencia en la implementación ya que las instituciones locales tienen ventajas informativas y se favorece el control. Pero para que esta descentralización opere en forma eficaz es fundamental la transparencia y capacitación. Se debe hacer un esfuerzo por diseñar instituciones que no sean capturadas por el gobierno de turno y que los programas se terminen utilizando con fines de clientelismo político.

El énfasis en las corresponsabilidades y condiciones, como las que impone el seguro de desempleo y capacitación, son aspectos deseables y que actualmente se están utilizando en diversos países desarrollados. En la implementación, sin embargo, se debe controlar que tales condiciones se cumplan, máxime con la experiencia previa de diversos programas como el propio PJJH o su predecesor el Plan Trabajar.

Un aspecto faltante en la política actual de promoción de empleo, son las políticas que favorecen la relocalización de los trabajadores desempleados, llevando a los trabajadores hacia los puestos de trabajo. Los cambios estructurales

posteriores a la devaluación han diagramado un cambio en la geografía del empleo nacional, que puede llevar a que existan zonas con exceso de demanda laboral y zonas con exceso de oferta. La evolución de las tasas de desempleo por regiones indica que esto ha pasado y que podría ser beneficioso socialmente implementar programas que faciliten esa relocalización, desde programas de asesoramiento y divulgación de información de posibilidades laborales en otras regiones, hasta créditos blandos que financien los costos que aquella implica.

Otro aspecto que no ha sido enfatizado es la promoción del empleo para los jóvenes. El énfasis actual parece estar en terminar con el PJJH y pasar a programas más acordes con la situación actual pero, salvo la prioridad que se le da en el seguro a los beneficiarios menores a treinta años, no existe otra política articulada con la educación formal que permita mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

Un último aspecto negativo del diseño actual es que no se ha puesto énfasis en favorecer la evaluación del impacto de los programas. Siendo que ésta es una herramienta fundamental para el buen desempeño de las políticas públicas, ya que le permite al gobierno conocer cuáles de los programas funcionan bien, o qué aspectos pueden ser modificados para mejorar los planes existentes, no debería estar ausente. La publicidad de los datos administrativos ayuda en este sentido, pero también es útil que se utilice la infraestructura actual para recopilar información sobre la situación de los beneficiarios después de la inserción laboral, teniendo en cuenta los aspectos informativos necesarios para una correcta evaluación.

Es importante destacar que, dada la caracterización actual de la población beneficiaria, los programas de empleo se encuentran sobredimensionados y operando como programas de asistencia social. Es deseable, en este aspecto, modificar esto, pasando más hogares desde el PJJH a planes de asistencia social.

Los primeros pasos en la dirección correcta han sido dados. Queda sin embargo mucho por hacer para que se materialicen y para que en la implementación no se desvirtúen, algo que en la historia reciente de los programas de empleo en la Argentina ha sucedido muy a menudo. Es deseable que se piense en una política de largo plazo, que se sienten las bases para un desarrollo institucional sólido que permita atacar el problema del empleo en forma consistente y sostenida, que se dé un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo, y que las políticas de promoción del empleo sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado laboral.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:	Dr. Juan P. Munro
Vicepresidentes:	Ing. Víctor L. Savanti
	Ing. Juan C. Masjoan
Secretario:	Ing. Franco Livini
Tesorero:	Dr. Mario E. Vázquez
Protesorero:	Ing. Manuel Sacerdote

Vocales: Guillermo E. Alchourón, Alberto Alvarez Gaiani, Juan Aranguren, Gerardo Beramendi, Juan Bruchou, José M. Dagnino Pastore, Carlos de la Vega (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Gonzalo Escajadillo, Horacio Fargosi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), José M Gogna, Alberto L. Grimoldi, Marcelo Lema, Silvio Machiavello, Francisco Mezzadri, Luciano Miguens (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Raúl Padilla, Daniel Pelegrina (Sociedad Rural Argentina), Aldo B. Roggio, Santiago Soldati, Amadeo Vázquez, Oscar Vicente, Federico Zorraquín

CONSEJO CONSULTIVO
Eugenio Breard, Alejandro Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Analía Costa de Remedi, Enrique Cristofani, Carlos Alberto De la Vega, Horacio De Lorenzi, Martín Del Nido, Jorge Ferioli, Rodolfo Ferro, Martín Fornara, Jorge Goulu, Jorge A. Irigoin, Amalia Lacroze de Fortabat, Juan Larrañaga, Eduardo Mignaquy, Paolo Picchi, Pedro Sáenz de Santa María Elizalde, Cristian Sicardi, Rubén Teres, Juan Pedro Thibaud, Horacio Turri, Bernardo J. Velar de Irigoyen, Gonzalo Verdomar Weiss.

CONSEJO ACADÉMICO
Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro.

CUERPO TÉCNICO
Economistas Jefe: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Fernando Navajas (Director)
Economistas Asociados: Sebastián Auguste, Walter Cont, Santiago Urbiztondo
Economistas Senior: Marcela Cristini, Mónica Panadeiros, Abel Viglione.
Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.
Economistas Junior: Jorge Albanesi, Guillermo Bermudez.
Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Marcelo Catena, María Echart, Alfonso Martínez.
Asistentes de Estadísticas: M. P. Cacault, M. Finn, D. Focanti, M. Ioriani, M. Oviedo, D. Barril, M. Kalos, G. Zaourak.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

ABA - Asoc. Bancos de la Argentina
ACARA-Asoc. de Conces. de Autom. de la Rep. Arg.
ACE Seguros S.A.
Aga S.A.
Amarilla Gas S.A.
American Express Argentina S.A.
Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg.
Aseg. de Créditos y Garantías
Asoc. Argentina de Cías. de Seguros

Banco CMF S.A.
Banco COMAFI
Banco del Chubut
Banco Finansur S.A.
Banco Galicia
Banco Macro
Banco Patagonia S.A.
Banco Privado
Banco Río
Banco Sáenz S.A.
BankBoston
BBV Banco Francés
BNP Paribas
Bodegas Chandon S.A.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires
Bolsa de Comercio de Bs.As.
Booz Allen Hamilton de Arg. S.A.
Bunge Argentina S.A.

C&A Argentina SCS
Cablevisión S.A.
Cabrales
Caja de Seguro S.A.
Cámara Argentina de Comercio
Camuzzi Argentina
Cargill S.A.C.I.
Cencosud S.A.
Central Puerto S.A.
Cervecería y Maltería Quilmes
CIMET S.A.
Citibank, N.A.
CMS Operating S.A.
Coca Cola de Argentina S.A.
Coca Cola FEMSA de Buenos Aires
COPAL
Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.
Costa Galana
CTI Compañía de Teléfonos del Interior S.A.

Daimler Chrysler
Direct TV
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.

Editorial Atlántida S.A.
Esso S.A. Petrolera Argentina

F.V.S.A.
Falabella S.A.
FASTA
Farmanet S.A.
Ford Argentina SCA
Fratelli Branca Dest. S.A.
FPT - Fundación para la Formación Profesional en el Transporte

Gas Natural Ban S.A.
Grupo Danone
Grimoldi S.A.

Hewlett Packard Argentina S.A.

IBM Argentina S.A.
INFUPA S.A.
Internet Securities Argentina SRL.
IRSA

Javicho S.A.
Johnson Diversey de Argenitna S.A.
José Cartellone Const. Civiles S.A.
JP Morgan Chase

La Holando Sudamericana
Loma Negra C.I.A.S.A.
Los Gallegos Shopping
L'Oreal Argentina

Luncheon Tickets S.A.
Louis Dreyfus Commodities

Magic Software Argentina A.A.
Marby S.A.
Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S..
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica
Mercado Abierto Electrónico S.A.
Mercado de Valores de Bs. As.
Merchant Bankers Asociados
Metrogas S.A.
Metropolitan Life
Murchison S.A. Estib. y Cargas

Neumáticos Goodyear SRL
Nike Argentina S.A.
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.
Novartis

OCA S.A.
Organización Techint
Orígenes AFJP S.A.
Orlando y Cía. Sociedad de Bolsa

Pan American Energy LLC
PBBPolisur S.A.
Petrobras Energía S.A.
Philips Argentina S.A.
Pirelli Neumáticos SAIC.
Prysmian Energía Cables y Sistemas de Argentina

Quickfood S.A.

Repsol-YPF
Roggio S.A.

San Jorge Emprendimientos S.A.
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
Sealed Air Argentina S.A.
Sempra Energy International Argentina
Shell C.A.P.S.A.
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Swift Armour S.A. Argentina

Telecom Argentina
Telecom Italia S.P.A. Sucursal Argentina
Telefónica de Argentina
Total Austral

Unilever de Argentina S.A.
Unión de Administradoras de Fondos, Jubilaciones y Pensiones

Vidriería Argentina S.A.

Impresos 800 ejemplares en febrero de 2007
en Talleres Gráficos Leograf SRL,
Rucci 408, Valentín Alsina, Argentina