



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el área metropolitana de Buenos Aires: en el período 1989-1995

Oliva, Miguel

1997

Cita APA: Oliva, M. (1997). Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el área metropolitana de Buenos Aires: en el período 1989-1995. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col. 1502/51

TESIS DE MAESTRÍA

**“Consecuencias de las Políticas Públicas sobre el
Mercado Laboral en el Area Metropolitana de
Buenos Aires en el Período 1989 – 1995”**

E.210,(2001)
03

Autor: Miguel OLIVA

Tutor: Javier LINDEMBOIM

“CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS SOBRE EL MERCADO LABORAL EN
EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS
AIRES EN EL PERÍODO 1989 - 1995”

por

Miguel Oliva

Tesis elaborada para obtener el grado de

Magister en Administración Pública

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires - Instituto Nacional de Administración Pública

1997

Dirigida por Javier Lindenboim

“Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el área Metropolitana de Buenos Aires en el período 1989 - 1995”

1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. RESUMEN	6
1.2. CONTENIDOS GENERALES.....	9
2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN LABORAL.....	11
2.1. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA LABORAL EN ELÁREA METROPOLITANA	11
2.1.1. <i>Oferta laboral</i>	11
2.1.1.1. Evolución de la tasa de actividad y de la tasa de desempleo en el Area Metropolitana de Buenos Aires	11
2.1.1.2. Relación entre el crecimiento de la tasa de actividad con la tasa de desempleo	19
2.1.2. <i>Demanda laboral</i>	25
2.1.2.1. Proceso de integración de la economía argentina con el mercado mundial y ajuste estructural del estado	25
2.1.2.2. Transformaciones estructurales en el mercado de trabajo.....	31
2.2. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.....	39
3. POLÍTICAS PÚBLICAS CON IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL.....	45
3.1. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS.....	45
3.2. POLÍTICAS HACIA EL MERCADO DE TRABAJO EN EL PERÍODO 1989-1995	48
3.2.1. <i>Leyes y decretos</i>	49
3.2.2. <i>Legislación tributaria</i>	53
3.2.3. <i>Seguro de desempleo</i>	56
3.2.4. <i>Planes de empleo</i>	57
3.2.5. <i>Otras iniciativas</i>	61
3.2.6. <i>Beneficiarios y presupuestos destinados</i>	63
3.2.7. <i>Negociación colectiva</i>	68
3.3. FOGALIZACIÓN Y POLÍTICAS UNIVERSALES DE INGRESOS.....	70
4. CONCLUSIONES.....	73
5. ANEXO	80
6. BIBLIOGRAFÍA.....	85

Índice de gráficos

GRÁFICO 2-1: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD PARA EL PERÍODO 1974-1995 (ONDAS ABRIL-MAYO DE LA EPH PARA EL ÁREA METROPOLITANA).....	14
GRÁFICO 2-2: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD, DESEMPLEO Y EMPLEO PARA EL PERÍODO 1974-1995 (ONDAS ABRIL-MAYO DE LA EPH PARA EL ÁREA METROPOLITANA).....	20
GRÁFICO 2-3: TASA DE ACTIVIDAD SEGÚN TASA DE EMPLEO PARA EL PERÍODO 1974-1995 (EPH PARA EL ÁREA METROPOLITANA).....	21
GRÁFICO 2-4: TASA DE ACTIVIDAD SEGÚN TASA DE DESEMPLEO PARA EL PERÍODO 1974-1995 (EPH PARA EL ÁREA METROPOLITANA) ..	22
GRÁFICO 2-5: VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES, LAS IMPORTACIONES Y LA APERTURA PARA EL PERÍODO 1981-1994 (CEPAL Y ELABORACIÓN PROPIA)	27
GRÁFICO 2-6: TASAS DE DESOCUPACIÓN NORMALIZADAS PARA ALGUNOS PAÍSES DE LA O.C.D.E.....	34
GRÁFICO 2-7: TASAS NORMALIZADAS DE PARO EN EUROPA CENTRAL Y OCCIDENTAL, SUR DE EUROPA Y PAÍSES NÓRDICOS.....	34
GRÁFICO 2-8: HOGARES SEGÚN ESCALA DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR. PORCENTAJE DEL INGRESO POR DECIL PARA EL PERÍODO 1974-1995 (ÁREA METROPOLITANA).....	40

Índice de cuadros

CUADRO 2-1: POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD (ÁREA METROPOLITANA, 1990-1995).....	12
CUADRO 2-2: POBLACIÓN ACTIVA URBANA (MES DE MAYO).....	13
CUADRO 2-3: SUMA DE INGRESOS TOTALES, PORCENTAJE DEL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA, PROMEDIO DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD. PERÍODO 1993 - 1995.....	17
CUADRO 2-4: PROMEDIO DEL INGRESO TOTAL FAMILIAR POR AÑO.....	17
CUADRO 2-5: PROMEDIO DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR POR DECIL DE INGRESO Y POR AÑO.....	18
CUADRO 2-6: TASA DE ACTIVIDAD ESPECÍFICA POR DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR. EVOLUCIÓN 1990 - 1995.....	19

CUADRO 2-7: FORMA DE LA DESOCUPACIÓN. EVOLUCIÓN ONDA OCTUBRE 1990 - 1995.19	
CUADRO 2-8: MATRICES DE CORRELACIONES DE PEARSON ENTRE TASAS DE ACTIVIDAD, TASAS DE DESOCUPACIÓN, TASAS DE EMPLEO (PERÍODO 1974-1995).....	23
CUADRO 2-9: NÚCLEO DURO. PERÍODO 1990-1995. PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL DE LOS DESOCUPADOS (EPH, INDEC).....	38
CUADRO 2-10: NÚCLEO DURO. PERÍODO 1990-1995. PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL DE LOS ACTIVOS (EPH, INDEC).....	38
CUADRO 2-11: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO, CORREGIDA POR EQUIVALENTE ADULTO (PERÍODO 1991-1995). ÁREA METROPOLITANA.	42
CUADRO 2-12: PEA SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (MAYORES DE 14 AÑOS) (MAYO 1995).....	43
CUADRO 2-13: PEA SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (MAYORES DE 14 AÑOS) (OCTUBRE 1993)	43
CUADRO 3-14: EVOLUCIÓN DE PRESTACIONES PROMEDIO ANUALES DE DESEMPLEO. PERÍODO 1992-1995.....	56
CUADRO 3-15: BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL, SEGÚN JURISDICCIÓN. TOTAL DEL PAÍS. AÑOS 1993-1995.....	64
CUADRO 3-16: MONTOS PRESUPUESTADOS Y BENEFICIARIOS DE LOS PLANES DE EMPLEOS. PERÍODO 1993-1996.....	65
CUADRO 3-17: CORRELACIONES ENTRE POBLACIÓN DE LA JURISDICCIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PLANES DE EMPLEO 1993-1995.....	66
CUADRO 3-18: MONTO PRESUPUESTADO PARA DISTINTOS PROGRAMAS FOCALIZADOS Y SUBSIDIOS AL DESEMPLEO EN 1995 (EN MILES DE \$).....	67
CUADRO 3-19: CONVENIOS COLECTIVOS DE TRABAJO FIRMADOS SEGÚN AÑO DE HOMOLOGACIÓN. PERÍODO 1989 - 1995.69	
CUADRO 5-20 (ANEXO): EVOLUCIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS Y TASAS DE SUBOCUPACIÓN, ACTIVIDAD Y DESOCUPACIÓN.	82
CUADRO 5-21 (ANEXO): HOGARES SEGÚN ESCALA DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR. PORCENTAJE DEL INGRESO POR DECIL.....	82
CUADRO 5-22 (ANEXO): TASAS DE DESOCUPACIÓN NORMALIZADAS EN DISTINTOS PAÍSES DE LA OCDE.	83
CUADRO 5-23 (ANEXO): BENEFICIARIOS DE PLANES DE EMPLEO SEGÚN JURISDICCIÓN (AÑO 1995).....	83

CUADRO 5-24 (ANEXO): CANTIDAD DE PUESTOS
DE TRABAJO CREADOS POR LOS PROGRAMAS

DE EMPLEO SEGÚN JURISDICCIÓN
PERÍODO ENERO-SEPTIEMBRE DE 1995... 84

Agradecimientos

El autor desea agradecer muy especialmente a Javier Lindenboim por su apoyo e invaluable asesoramiento.

También deseo agradecer a los integrantes del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) por las ideas aportadas a esta tesis.

Una versión previa de este trabajo fue presentada como ponencia en el Congreso de ASET de 1996.

Agradezco a la Fundación Bemberg por haber otorgado el Premio accésit 1996 en el concurso *“El desempleo en la Argentina. Sus causas coyunturales y estructurales. Evolución y soluciones”* a una versión anterior de este trabajo.

También agradezco los comentarios y la atención prestada por Eduardo Basualdo a esta tesis.

También agradezco la colaboración y la paciencia de mi esposa María Leonor.

1. Introducción

En esta tesis se analizan los efectos de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el Area Metropolitana de Buenos Aires durante el período 1989-1995, conceptualizando sus efectos a corto y largo plazo. Se describe la evolución de la oferta y la demanda laboral en el Area Metropolitana, las modificaciones en la distribución del ingreso, y se obtiene un diagnóstico de la causas del aumento de las tasas de desocupación y las tasas de actividad en el período. A partir del diagnóstico, se reflexiona sobre la efectividad a corto y largo plazo de las políticas públicas aplicadas en el período para resolver la crisis del mercado laboral.

1.1. Resumen

En el período 1989-1995 se registra un aumento de la desocupación, un aumento de la población económicamente activa, y una leve caída del empleo para el Area Metropolitana de Buenos Aires.

El aumento de la tasa de desocupación en el período resulta de un desajuste entre la oferta y la demanda laboral.

En un contexto de cambios estructurales en el mercado laboral y una sostenida caída de ingresos en el período, los grupos familiares envían a sus integrantes inactivos a participar en el mercado laboral, registrándose un significativo aumento de la tasa de actividad. Pero el número de empleos no aumenta al mismo ritmo que el número de activos, y los demandantes de trabajo no logran concretar su aspiración de conseguir empleo.

Según lo registrado por la Encuesta Permanente de Hogares, el promedio de los ingresos per cápita deflacionados disminuye en 22\$ entre Octubre de 1993 y el mismo mes de 1995. Esta caída de los ingresos es más marcada en los hogares en los deciles de ingreso per cápita bajos (deciles 1 a 5).

Al mismo tiempo, se registra un aumento proporcionalmente mayor de las tasas de actividad en los deciles de ingreso bajo con respecto a las mismas tasas en los deciles de ingreso alto (decil 6 a 10). Las tasas diferenciales favorecen la hipótesis de un crecimiento de la tasa de actividad en los hogares donde se registra una caída de los ingresos. Estas evidencias indican que la caída de ingresos es un factor significativo en la explicación del aumento de la tasa de actividad.

Dado que la correlación de Pearson entre la tasa de desempleo y la tasa de actividad en el área Metropolitana ($r=0.856$, período 1974-1995) es más fuerte que la correlación entre tasa de desocupación y tasa de empleo ($r=-0.2669$), puede inferirse que la dinámica del desempleo está más ligada al aumento de la tasa de actividad que a la destrucción de puestos de trabajo.

El crecimiento de la demanda laboral no logra absorber el de la oferta laboral. Un proceso sostenido de sustitución de mano de obra por capital, la apertura externa, el ajuste estructural en el sector público, y otros factores complejos hacen que el mercado laboral no logre absorber en el período el aumento de la oferta laboral. Se registra un aumento de la tasa de desempleo y subocupación, cuya consecuencia social más grave es la dificultad en el acceso a ingresos y a servicios mínimos.

La mayor productividad global y la tendencia a la menor utilización del trabajo humano en el proceso productivo afectan al mercado laboral argentino al implementarse en el período de estudio un proceso de apertura externa. Estos cambios globales se reproducen en nuestro país, pero con las características propias que le dan la reforma del estado, y los planes de ajuste y de estabilización inflacionaria implementados en el período de estudio.

En contexto de crecimiento del producto bruto interno per cápita, sólo es factible una caída de los ingresos promedios si existe una distribución del ingreso más concentrada; por ello, la concentración del ingreso es un fenómeno que tiene una relación indirecta con el fenómeno de la desocupación.

Frente a las demandas generadas por la situación del mercado laboral se adoptan distintas medidas desde el sector público: flexibilización laboral, reducción de los aportes patronales, subsidios a los desempleados, programas de empleo y de capacitación. Las políticas del período se orientan al aumento de la demanda laboral, más que a la

disminución de la oferta; también se caracterizan por la focalización hacia los sectores más pobres, o a los grupos con difícil inserción en el mercado laboral.

La creación de empleos subsidiados y de corta duración (en el sector público o privado) mediante contratos a plazos determinados fue una de las características más generalizadas de los puestos de trabajos creados mediante los programas oficiales. En general, estos programas se constituyen en subsidios indirectos o empleos precarios, poco sustentables económicamente. Y aún cuando logren disminuir la tasa de desocupación, es probable que tengan poco éxito en aumentar los ingresos familiares o el acceso a productos y servicios, el verdadero problema detrás del indicador. Por otro lado, la situación del mercado laboral se agrava con la precarización de las condiciones de trabajo y el aumento de la subocupación.

Aún cuando algunas de ellas fueran necesarias, las políticas públicas aplicadas en el período no han logrado un aumento significativo del empleo; y es probable que sean insuficientes para solucionar a largo plazo los problemas que generan los cambios en el mundo laboral, dado que no generan nuevos mecanismos de asignación de ingresos independientes de la inserción en el mercado laboral.

A largo plazo, si el trabajo humano tiende a ser desplazado del proceso de producción, el salario será un mecanismo insuficiente como asignador de ingresos. Entonces serían necesarios nuevos criterios de asignación del ingreso (v.g. subsidios de desempleo reformulados, políticas de ingresos mínimos) que reemplacen al salario, en cuya definición el estado tendrá un papel fundamental.

Los sectores más desprotegidos en la exclusión del mercado de trabajo son los más pobres, y esta situación retroalimenta y agrava una distribución del ingreso inequitativa.

Desde un punto de vista coyuntural, la aplicación de políticas que atenúen el problema de la desocupación y el de los ingresos es necesaria, aún cuando deba ser perfeccionada.

Frente a la crisis del mercado laboral, puede resultar necesaria la implementación de políticas no focalizadas (universales), como un ingreso mínimo ciudadano (o el mejoramiento al acceso a ciertos servicios como la educación y salud), que distribuya ingresos en forma independiente a la inserción en el mercado laboral.

1.2. Contenidos generales

En este punto se describen los contenidos generales, las hipótesis, las técnicas utilizadas y el orden de la exposición.

En la sección 2 se diagnostican las causas del aumento de las tasas de actividad y desocupación, analizando la oferta y la demanda laboral. Respecto de la oferta laboral, se analizan datos referidos al Area Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires captados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Se expone un diseño explicativo de las causas del aumento de la tasa de actividad en el período de estudio en el Area Metropolitana de Buenos Aires, referido a la caída de los ingresos familiares como factor relevante en la explicación del crecimiento de la tasa de actividad en el período.

A fin de mostrar la pertinencia del diseño explicativo, se estudia la evolución de las tasas específicas de actividad y de desocupación de a) personas en hogares de ingresos familiares per cápita bajos (deciles de 1 al 5) y b) personas en hogares de ingresos per cápita altos (del 6 al 10). También se estudia la evolución de los ingresos familiares per cápita, captando una mayor caída de los ingresos en las personas en hogares de ingresos familiares per cápita bajos.

A fin de mostrar la relación entre el crecimiento de la tasa de actividad y la tasa de desocupación, se calculan correlaciones de Pearson entre las tasas de actividad, las tasas de ocupación y de desempleo en el período 1974-1995.

Se observa el impacto de los cambios en el mercado laboral argentino sobre la evolución de los ingresos y su distribución. Respecto a éste último punto, se describe la distribución del ingreso por decil de ingreso per cápita familiar en el período 1974-1995 captada por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC para el Area Metropolitana, asociando las modificaciones de la distribución a los cambios en el mercado laboral.

Para analizar la evolución de la demanda laboral, se estudian los efectos del proceso de integración de la economía argentina al mercado mundial. La evolución de exportaciones e importaciones se utiliza como indicador del grado de apertura externa de la economía,

asociando el aumento de esta apertura a la caída de la demanda laboral. Se analizan algunas tendencias en la evolución del trabajo asalariado en el sistema capitalista y las posibles consecuencias sobre la organización social de una disminución del trabajo asalariado con las características actuales. Se comentan distintas interpretaciones teóricas de las transformaciones en el mercado laboral, como la keynesiana y la regulacionista.

En la sección 3 se expone una serie de conceptos referidos a las políticas y el rol del sector público, y se describen las políticas públicas con impactos sobre el mercado laboral aplicadas en el período: legislaciones, subsidios y programas focalizados de empleo. Los datos del Ministerio de Trabajo, del INDEC, y otros informes oficiales refieren al ámbito nacional (a diferencia del diagnóstico, en el que se analiza información del área Metropolitana).

Se describen las leyes y decretos específicos respecto de la regulación del mercado laboral, analizando su implementación y diseño. También se describen algunas características de los planes de empleo implementados en el período de estudio, como la cobertura en relación al número de desocupados, los montos de sus presupuestos, su sustentabilidad económica y productividad. Se estudia el resultado de las reformas tributarias con impacto en el mercado laboral como la reducción de los aportes patronales.

Se analiza brevemente la posibilidad de la implementación de una política universal de ingresos o accesos a ciertos servicios mínimos.

A partir del diagnóstico se discute el impacto que pueden tener estas políticas, por acción u omisión. Se expone un marco de análisis en el que se hace referencia a los aspectos a considerar en la evaluación de estas políticas.

En la sección 4 se extraen conclusiones que integran el diagnóstico de la evolución del mercado laboral con la descripción de las políticas públicas aplicadas en el período.

2. Diagnóstico de la situación laboral

2.1. Evolución de la oferta y la demanda laboral en el Area Metropolitana

2.1.1. Oferta laboral

2.1.1.1. Evolución de la tasa de actividad y de la tasa de desempleo en el Area Metropolitana de Buenos Aires

A fin de diagnosticar y explicar los cambios en el mercado laboral, analizaremos algunos datos relativos al Area Metropolitana de Buenos Aires en el período 1989-1995. Este último es el aglomerado urbano y el núcleo productivo más importante del país. Según lo registrado del Censo Nacional de 1991, en Argentina había 13.202.200 personas económicamente activas, de los cuáles 1.407.149 eran de la Capital Federal y 3.297.751 de los 19 partidos del Gran Buenos Aires. Es decir, algo más del 35% de la PEA del país vivía en el Area Metropolitana¹.

Las dificultades en el acceso a datos justifica acotar este estudio a un Area específica. Sin embargo, es necesario aclarar que esta decisión genera algunas dificultades metodológicas. Algunas de ellas son la falta de datos sobre políticas de empleo o sobre variables macroeconómicas desagregados para la región de estudio.

En algunos aspectos puntuales se analizarán las diferencias entre los datos para el Area Metropolitana y el total de los aglomerados urbanos relevados por la EPH.

Algunas de las tendencias observadas en el Area Metropolitana podrían reproducirse con el tiempo en otras regiones de Argentina. Sin embargo, las conclusiones obtenidas a partir de estos datos no pueden ser generalizadas a todo el país, ni dar cuenta de los mercados de trabajo regionales². El Area Metropolitana tiene una producción y una estructura de

¹ Por otro lado, el Censo Nacional Económico 1994 (INDEC), aún cuando no capta todas las actividades económicas, indica que entre Capital Federal y los 19 partidos del Conurbano concentraban el 42.8% del total de asalariados del país.

² Dado que la Encuesta Permanente de Hogares no capta el mercado de trabajo rural (con la excepción del Alto Valle de Río Negro), tampoco se analiza esta problemática.

servicios más diversificada que las provincias, y su actividad económica está menos influenciada por producciones específicas o de enclave, o por la evolución del empleo público, y en algunos aspectos no es comparable al resto del país.

En la década del '90 la tasa de actividad crece en el Area Metropolitana. Según los datos del INDEC, en Mayo de 1990 la población económicamente activa en esta área era de 4565104 personas. En Mayo de 1995, el número de personas activas alcanzaba un récord de 5187481. El número de los desocupados crece de 393177 en Mayo del '90 a 1050854 en Mayo del '95³.

Cuadro 2-1: Población según condición de actividad (Area Metropolitana, 1990-1995)

	MES/AÑO				
	5/90	10/93	10/94	5/95	10/95
Ocupados	4171927	4573722	4300500	4136627	4177806
Población	37.4%	39.1%	37.5%	36.6%	36.5%
Desocupados	393177	487843	649010	1050854	876410
Población	3.5%	4.2%	5.7%	9.3%	7.7%
Inactivos	6579489	6628906	6524612	6128298	6380830
Población	59.0%	56.7%	56.9%	54.2%	55.8%
Total Población de referencia	11149075	11690471	11474122	11315779	11435046
Total %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia⁴

Este cuadro resume la evolución del mercado laboral en el período para el Area Metropolitana: aumento de la desocupación, aumento de la población económicamente activa, y leve caída del empleo.

Para el total de los aglomerados urbanos, Lindenboim (1995) ha estimado en base al crecimiento intercensal de la población urbana la evolución del número total de activos ocupados y desocupados, en las siguientes cifras:

³ El número total estimado depende de la población de referencia respecto de la cual se aplican las proporciones estimadas mediante la encuesta por muestreo (EPH). Para el año 1994, la población de referencia del INDEC es menor que para 1993. Esta es una estimación discutible, por lo que el número proyectado debe ser analizado con precaución. Ver también notas metodológicas, en el Anexo, p. 81.

⁴ Las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares fueron obtenidas a través del proyecto de investigación "Ajuste en los Hogares: Estrategias de Supervivencia, Conflicto y Cambio en las Relaciones Domésticas de los Hogares", con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en la Universidad de la Patagonia Austral (UBACyT N° Cod. CS-042), dirigido por el Lic. Agustín Salvia

Cuadro 2-2: Población activa urbana (mes de mayo)

En miles	1991	1992	1993	1994	1995
Activos	11234	11542	12272	12393	13160
Ocupados	10458	10746	11057	11067	10712
Desocupados	775	796	1215	1326	2448

Fuente: Estimaciones de Lindenbolm, Javier. En *Realidad Económica*, No. 134, Buenos Aires, 1995.

El número total de desocupados puede estimarse en 1995 en alrededor de dos millones y medio para el total de los aglomerados urbanos. El número de activos también creció en forma constante, mientras que el número de ocupados permanece relativamente estable.

La tasa de desempleo no es el único indicador de la situación del mercado laboral (Beccaria, 1993; Monza, 1995; Montoya, 1995). Es necesario considerar las distintas modalidades de subempleo para la evaluación de la situación global del mercado de trabajo. El crecimiento de la subocupación actúa como "refugio" cuando

"la expansión histórica de la disponibilidad de mano de obra tiende a exceder en forma crónica la generación de nuevos puestos de trabajo" (Monza, 1995).

Los subocupados realizan actividades periféricas al núcleo productivo dinámico, con inserciones ocupacionales que "configuran ámbitos de refugio": servicio doméstico, sector informal urbano, sobreempleo en el sector público, y trabajadores rurales pobres (Monza, 1995). El subempleo es una forma de subutilización de los recursos humanos en una sociedad. En esta investigación nos concentraremos en la evolución, sin embargo, de las tasas de actividad, empleo, y desempleo.

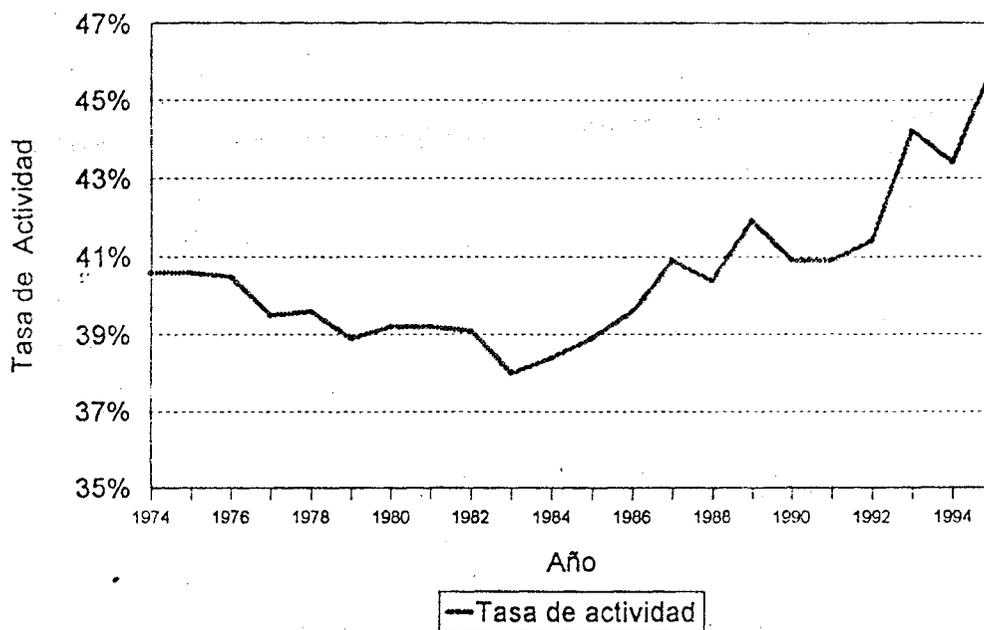
La población total se compone de activos e inactivos⁵; $PT = I + A$. La población económicamente activa se compone de desocupados y ocupados ($A = D + O$) y el grupo de los ocupados los ocupados plenos (OP), y los subempleados: (SO) $O = OP + SO$.

El Gráfico 2-1 muestra la evolución de la tasa de actividad para el período 1974-1994 (ondas Abril-Mayo de la EPH para el Área Metropolitana). El aumento de la actividad en

⁵ Podemos distinguir, en el grupo de los inactivos, a los inactivos registrados (IR) y a los desempleados ocultos (DO) (aquellos que quisieran trabajar pero no lo manifiestan por desaliento, o que no son registrados por el instrumento de medición, que capta a los desocupados cuando buscaron trabajo en la semana anterior). Si consideramos a los desempleados ocultos como activos, el total corregido de inactivos sería $I = (IR - DO)$. Al mismo tiempo, los activos serían los activos registrados (AR) más los desempleados ocultos ($A = AR + DO$).

el Area Metropolitana fue muy significativo en el período de estudio, aunque desde los '80 venía en un ciclo ascendente⁶. Al mismo tiempo, para que aumente la tasa de actividad, es necesario que exista una expectativa favorable a conseguir trabajo, y que no se verifique lo que habitualmente se denomina desaliento⁷.

Gráfico 2-1: Evolución de la tasa de actividad para el período 1974-1995 (ondas Abril-Mayo de la EPH para el Area Metropolitana).



Fuente: EPH, INDEC.

Otros países tuvieron un crecimiento similar de la tasa de desocupación, pero con una evolución distinta de la tasa de actividad⁸. En Chile, la desocupación creció del 15.5% en

⁶ Durante el gobierno de la dictadura militar iniciada en 1976, se registra una fuerte baja de la tasa de actividad, atribuida en general al desaliento.

⁷ En Octubre de 1995 la desocupación disminuye, no por crecimiento de la tasa de empleo (que disminuye), sino por el efecto desaliento. El desocupado desalentado no busca trabajo porque sus expectativas de conseguirlo son prácticamente nulas, y por lo tanto aparece registrado como inactivo.

⁸ Silvia Montoya (1995) indica que este crecimiento de la desocupación tiene consecuencias sociales distintas, ya que la desocupación crece por una destrucción de empleos, y no por una mayor oferta laboral. Aún así, no es posible minimizar el problema de la desocupación por haber sido concomitante a un aumento de la tasa de actividad; este crecimiento de la oferta laboral tendría que explicarse por factores, como la caída de los ingresos, que no son indicadores positivos socialmente. Algunos autores han ajustado a tasa de actividad constante la tasa de desempleo (El consultor Melconian, diario "Ambito Financiero"; Montoya, 1995), análisis que resulta en la conclusión insostenible que siempre existió en Argentina un nivel similar de desempleo.

1975 a 30.1% en 1983, mientras que la tasa de actividad se mantuvo relativamente estable (entre el 43% y 43.7% respectivamente⁹).

Cualquiera fuese la causa del aumento de la tasa de actividad en el período de estudio, el deseo de incorporarse al mercado de trabajo no logró satisfacerse (Lindenboim, 1995), a juzgar por el alto nivel de desocupación¹⁰.

La hipótesis para explicar el fenómeno del aumento de la tasa de actividad puede expresarse: **Ante la caída de los ingresos per cápita, la respuesta de los hogares es enviar a un mayor número de integrantes a integrar la oferta laboral, aumentando la tasa de actividad.**

Esta explicación remite a factores estructurales - condiciones macroeconómicas -, y a respuestas microsociales, - estrategias de los actores y los núcleos familiares frente a la crisis del mercado laboral-. Respecto de esta hipótesis, es conveniente aclarar algunos puntos: a) explicar el crecimiento de la tasa de actividad no equivale a explicar el crecimiento de la tasa de desempleo. Para explicar ésta última, se requiere elucidar porqué aquellos que se integraron a la oferta laboral no concretaron su aspiración de conseguir trabajo (este problema se aborda con más detalle en el punto de demanda); b) sería necesaria alguna hipótesis complementaria del porque disminuyen los ingresos (expresada en la próxima sección); c) un supuesto de la hipótesis es que las elecciones de los grupos familiares, y no sólo las elecciones de los individuos, son relevantes para explicar el fenómeno. Este enfoque parece adecuado para enmarcar las decisiones individuales en un contexto microsocioal significativo como la familia. Pero tiene algunos problemas, como presuponer cierta homogeneidad del grupo (Oliveira y Salles, 1989; Salvia, 1995) que decide acciones en común. Dado que las familias son cada vez más heterogéneas - en el sentido de una menor formalización -, resulta difícil en algunos casos atribuirles una racionalidad colectiva homogénea. Además, el concepto de estrategia familiar supone una multiplicidad de opciones frente a la cual se adopta una estrategia. Muchas veces, sin embargo, estas opciones diversas no existen para los grupos familiares¹¹.

⁹ Fuente: IEERAL, de Fundación Mediterránea en base a Riveros, L. (1990).

¹⁰ Existe la posibilidad de que también haya influido un cambio en algún aspecto de la metodología de medición, aunque esto no pudo ser corroborado.

¹¹ Esta idea fue expresada por Marta Panaia en las reuniones del Área laboral del Instituto Gino Germani de Sociología de la UBA.

A pesar de estos problemas, las familias son un contexto significativo de comprensión de las conductas individuales (Torrado, 1976, 1981, 1985), máxime en un contexto de fragmentación de instituciones sociales integradoras, como por ejemplo los sindicatos.

Aunque no hay un proceso simple y unívoco que pueda explicar el crecimiento de la tasa de actividad, para corroborar empíricamente la hipótesis deberíamos demostrar:

1. una caída de los ingresos en el período;
2. un mayor crecimiento relativo de la tasa de actividad específicas en los deciles de ingreso per cápita familiar más bajo¹²;
3. un crecimiento de los desempleados típicos en relación a los marginales (como se designa a los que buscan empleo sólo para solventar gastos personales).

Caída de ingresos: desde comienzos de la década del '80 se registra un deterioro sostenido de los ingresos. Beccaria y López comentan sobre la evolución del ingreso y su distribución:

"En promedio, el conjunto de los perceptores redujeron sus ingresos en aproximadamente 35% entre 1979-1980 y 1990, lo cual llevó a que el ingreso familiar per cápita se deteriorase en un proporción similar -30%- durante ese período... Simultáneamente con esta reducción de los ingresos promedio, se registró un significativo aumento de la desigualdad de la distribución de los mismos. De esta forma, las reducciones fueron mucho más intensas para los perceptores y hogares de menores ingresos..."¹³

El ingreso per cápita familiar (IPCF) es la división del ingreso total familiar por el número de personas del núcleo familiar. El IPCF es sensible a ciertas características sociodemográficas de la familia, como por ejemplo la cantidad de inactivos en ella.

Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Area Metropolitana, en Octubre de 1993 el ingreso per cápita familiar promedio fue de 323\$ (Cuadro 2-3); en el mismo mes de 1994 de 331\$; en Mayo 1995 318\$, y 320\$ en Octubre de 1995. Deflacionados por el índice de precios al consumidor, el promedio de los ingresos per

¹² Una forma más precisa de demostrar este punto sería un estudio de tipo panel (diacrónico), en el que se registre la evolución de la tasa de actividad para cada hogar. Según la hipótesis, en los hogares en el que el ingreso se reduce, debería aumentar la proporción de activos. Estos datos no están disponibles para esta investigación.

¹³ Notas sobre el comportamiento del trabajo urbano, Luis Beccaria y Néstor López. En *Su trabajo*, p 24.

cápita disminuiría de 323\$ en Octubre de 1993 a 301\$ en Octubre de 1995. Se evidencia entonces una caída de los ingresos per cápita familiares.

El ingreso per cápita familiar promedio (deflacionado) disminuye entre 1993 - 1994 en unos 1.93\$, y cae en 18.97\$ entre Octubre 94 y Mayo del 95. En porcentajes, el ingreso promedio disminuye en alrededor de un 0.6% entre 1993 - 1994, en un 5.91% entre Octubre 1994 y Mayo 1995, y se mantiene prácticamente sin variaciones entre Mayo y Octubre del '95¹⁴.

Cuadro 2-3: Suma de ingresos totales, porcentaje del ingreso familiar per cápita, promedio de ingreso per cápita familiar, según condición de actividad. Período 1993 - 1995.

Año	Promedio de Ingreso familiar per cápita ¹⁵ \$	Corrección inflacionaria Octubre /1993=1	\$ Deflacionados	Variación nominal y porcentual del ingreso per cápita respecto del año anterior	
Octubre 1993	323	1.00	323		
Octubre 1994	331	0.97	321	-1.93	-0.60%
Mayo 1995	318	0.95	302	-18.97	-5.91%
Octubre 1995	320	0.94	301	-1.3	-0.43%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

Cuadro 2-4: Promedio del ingreso total familiar por año
En pesos

Año	Media ingreso total familiar	Ingreso total deflacionado
Octubre 1993	1225	1225
Octubre 1994	1214	1178
Mayo 1995	1160	1102
Octubre 1995	1162	1092

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

Sin embargo, el promedio puede no reflejar el aumento del número de familias en las que cae el ingreso. Puede esperarse que, dada una tendencia a una distribución más regresiva del ingreso, y un crecimiento del producto bruto interno per cápita, la caída de ingresos per cápita familiar sea más marcada en los deciles de ingresos bajos. En efecto, en el siguiente cuadro puede observarse que tomando como base 100 los ingresos familiares en Octubre de 1993, en los deciles de ingreso bajo (1 al 5) se reducen a 86.5 en Octubre de 1995, mientras que en el mismo período, los ingresos familiares de los deciles altos sólo disminuyen de 100 a 99. Estos datos confirman una caída de los ingresos más marcada en

¹⁴ Ver página 81, # 1 Nota metodológica

los sectores más pobres, y una relativa estabilidad en el ingreso familiar per cápita en los sectores de mayores ingresos.

Cuadro 2-5: Promedio del ingreso per cápita familiar por decil de ingreso y por año

Año	Media ingreso familiar per capita	Deciles bajos (1 al 5)	Deciles altos (6 al 10)	Deciles bajos (deflacionados)		Deciles altos (deflacionados)	
	\$	\$	\$	\$	1993=100	\$	1993=100
Octubre 1993	323	148	564	148	100	564	100
Octubre 1994	331	149	592	145	98.0	575	102
Mayo 1995	318	141	574	134	90.5	546	96.8
Octubre 1995	320	136	598	128	86.5	562	99

Evolución de las tasas de actividad: si la hipótesis de que existe relación entre la evolución de la tasa de actividad y la caída de ingresos fuese cierta, el crecimiento relativo de las tasas de actividad debería ser mayor entre los grupos de menores ingresos.

En efecto, hubo en el período un crecimiento proporcionalmente mayor de la tasa específica de actividad en los hogares de ingresos per cápita familiares bajos (en el período Mayo 1990- Octubre 1995). En los deciles bajos de IPCF el crecimiento de la tasa de actividad en el período mencionado fue de 6.9 puntos porcentuales, mientras que para los deciles altos fue de 4.9 puntos. Tomando la tasa de actividad de Mayo del '90 como base 100, para los deciles bajos esta aumenta a 123 en Octubre del '95, y sólo a 110 para los deciles altos en la misma onda.

¹⁵ Casos sin ponderar - se eliminan las no respuestas y sin ingresos.

Cuadro 2-6: Tasa de actividad específica por decil de ingreso per cápita familiar. Evolución 1990 - 1995.

	Tasa de actividad específica		Evolución (Mayo 1990=100)	
	Decil de ingreso per cápita familiar		Decil de ingreso per cápita familiar	
	Bajo *	Alto	Bajo *	Alto
Mayo 1990	29.4	49.1	100	100
Octubre 1993	32.3	55.0	110	112
Octubre 1994	34.1	54.5	116	111
Mayo 1995	38.8	54.7	132	111
Octubre 1995	36.3	54.0	123	110

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia. * Incluye sin ingresos

Forma del desempleo: la evolución de los porcentajes de desempleados marginales (como se designa a los que buscan empleo sólo para solventar gastos personales), muestra un descenso de 5.9 puntos porcentuales entre Octubre de 1991 (15.3%) y el mismo mes de 1994 (9.4%). Los desempleados típicos (los que buscan cubrir o complementar el presupuesto básico del hogar) crecen complementariamente. El crecimiento de los desempleados típicos da cuenta de un aumento de las necesidades de cubrir el presupuesto básico del hogar, dato que no contradice la hipótesis expresada.

Cuadro 2-7: Forma de la desocupación. Evolución Onda Octubre 1990 - 1995.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Típicos	85.8	84.7	87.5	86.4	90.6	88.5
Marginales	14.2	15.3	12.5	13.6	9.4	11.5

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

2.1.1.2. Relación entre el crecimiento de la tasa de actividad con la tasa de desempleo

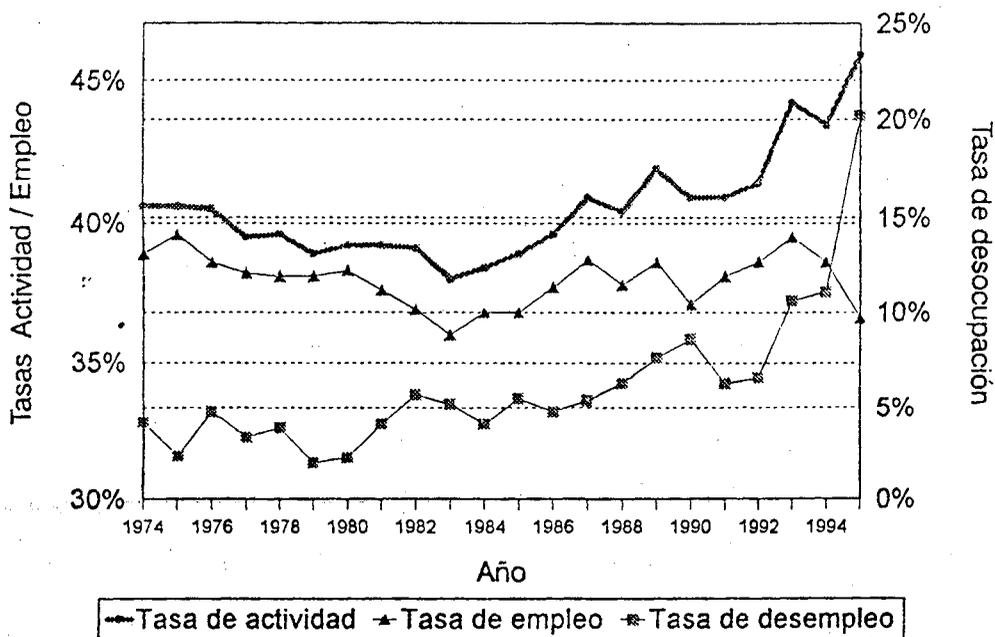
Se ha intentado explicar el crecimiento de la tasa de actividad. El siguiente paso es demostrar que existe una relación entre el crecimiento de la tasa de actividad y el crecimiento de la tasa de desempleo; y que fue el crecimiento de la oferta laboral, en mayor medida que la caída del empleo, el fenómeno que impulsó el crecimiento del

desempleo. Esto puede expresarse en la siguiente hipótesis: En el período de estudio, la variación del desempleo se relaciona con la variación de la tasa de actividad en mayor medida que con la variación de la tasa de empleo.

Para demostrar esta hipótesis, analizaremos la evolución de las tasas de actividad, desempleo y empleo a partir del año '74.

En los primeros años de los noventa la brecha entre la tasa de actividad y la de empleo aumenta. El Gráfico 2-2 muestra la evolución del desempleo, el empleo y la actividad en el Area Metropolitana desde 1974 hasta 1995.

Gráfico 2-2: Evolución de la tasa de actividad, desempleo y empleo para el período 1974-1995 (ondas Abril-Mayo de la EPH para el Area Metropolitana)



Fuente: EPH, INDEC.

El crecimiento del número de personas económicamente activas puede deberse al aumento de la cantidad de ocupados, de desempleados, o al aumento de ambas cantidades.

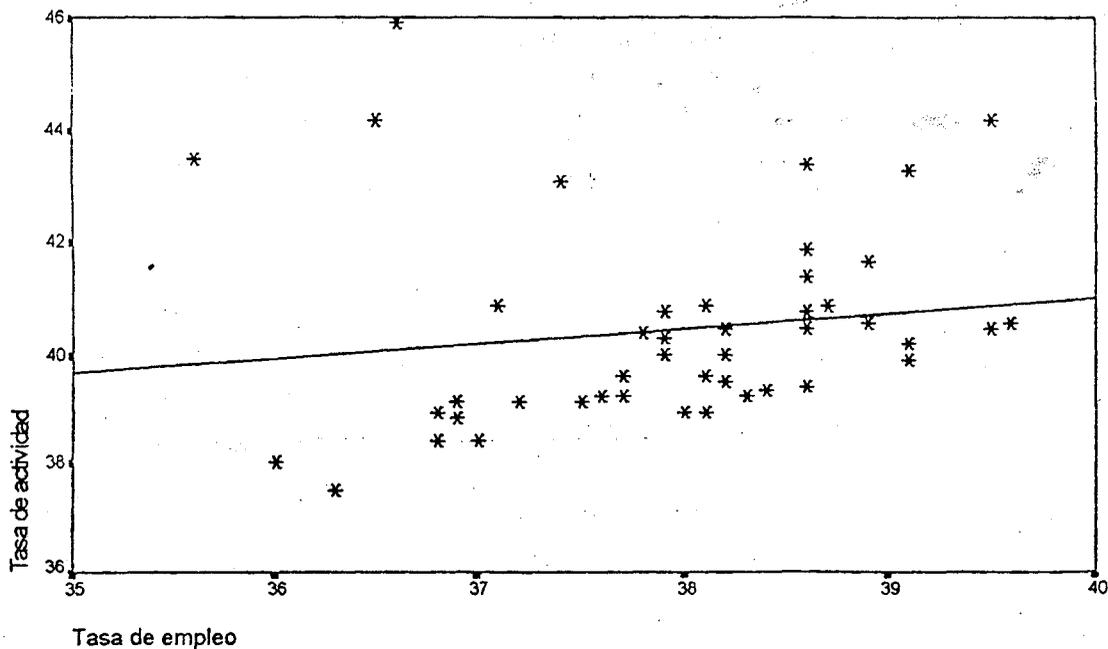
A partir de mediados de la década de los '80, el crecimiento de la tasa de actividad está más relacionado con el crecimiento del desempleo que con el del empleo. Esta observación no se ajusta con exactitud, sin embargo, a los datos del período 1974-1982,

donde se verifica una caída de la tasa de actividad conjuntamente con una tendencia oscilante de leve aumento de las tasas de desocupación¹⁶.

La tasa de empleo es relativamente estable, debido a que el crecimiento del empleo se mantiene en un ritmo similar al del crecimiento demográfico. Mientras tanto, aumenta la tasa de actividad y desocupación. Al no observarse cambios tan pronunciados en la tasa de actividad en otras décadas, es posible inferir que ciertas condiciones de la oferta y demanda laboral han cambiado entre 1991 y 1995¹⁷.

En el Gráfico 2-3, a cada medición de la tasa de empleo en el periodo 1974-1995 le corresponde su tasa de actividad. Se observa que las variaciones en la tasa de empleo no están relacionadas con las variaciones en las tasas de actividad¹⁸.

Gráfico 2-3: Tasa de actividad según tasa de empleo para el período 1974-1995 (EPH para el Area Metropolitana).



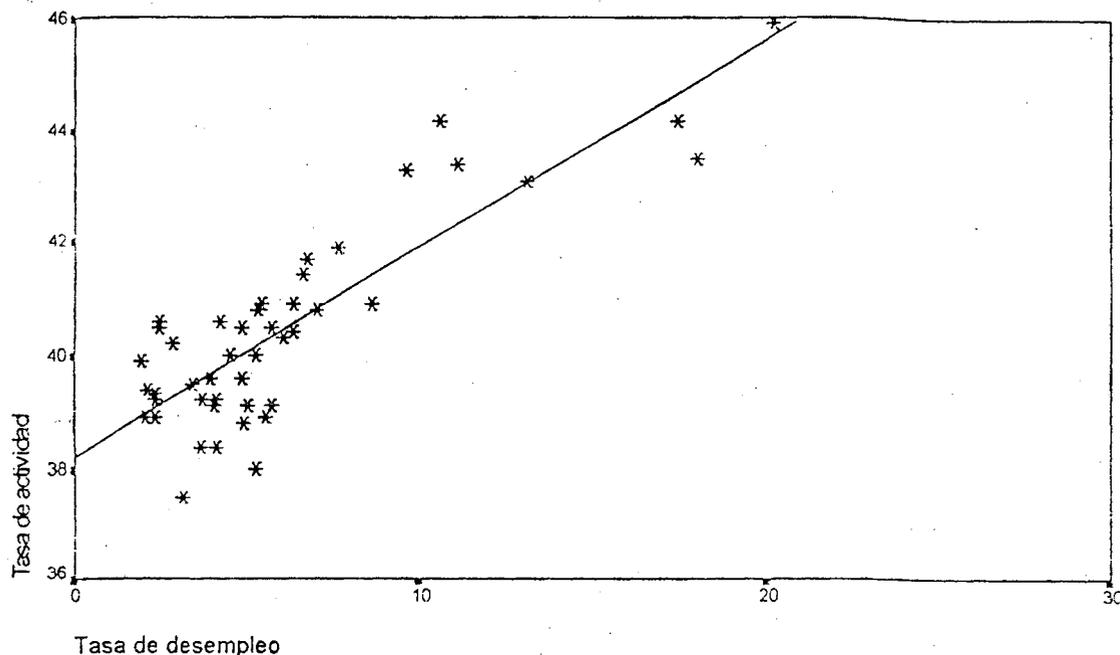
Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

En los '80 y los '90, la tendencia general es a un aumento de la tasa de actividad concomitante al crecimiento de la tasa de desempleo (Gráfico 2-4).

¹⁶ El análisis de estas tendencias requeriría un estudio más detallado de la oferta y la demanda laboral en ese período.

¹⁷ El crecimiento del desempleo es distinto para el Gran Buenos Aires que para el resto de los aglomerados del interior del país. En el interior el crecimiento del desempleo se debe a un crecimiento demográfico que no fue absorbido por el crecimiento del empleo, pero no por un aumento de la oferta laboral (Beccaria, Monza, 1994).

Gráfico 2-4: Tasa de actividad según tasa de desempleo para el período 1974-1995 (EPH para el Area Metropolitana).



Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

A tasa de empleo constante el crecimiento del desempleo es concomitante a un aumento de la tasa de actividad. Pero en el caso de una caída de la tasa de ocupación, es posible que se registre una tasa de actividad constante o en ascenso si existe un significativo aumento de la tasa de desocupación. Esto es así dado que la tasa de actividad es la proporción del número de activos (la suma de ocupados y desocupados) sobre el total de la población, y no implica una proporción de ocupados sobre desocupados.

Las correlaciones de Pearson entre las a) tasas de actividad, b) las tasas de desempleo y c) las tasas de empleo permiten describir la asociación estadística entre estos indicadores.

Para los datos analizados del Area Metropolitana, la correlación entre las tasas de desocupación y de actividad es mayor que entre las tasas de empleo y las de actividad. La correlación para las tasas de desocupación y las tasas de actividad en el período 1974-1995 es de 0.8560 (72,4% de variación explicada $-r^2-$) significativamente mayor que la correlación entre las variaciones de las tasas de empleo y las de las tasas de actividad

¹⁸ La recta de ajuste de los mínimos cuadrados muestra una baja asociación entre las variables.

($r=0.2674$, sólo un 7.1% de la variación explicada). La correlación negativa entre las tasas de empleo y las de desempleo ($r= -0.2669$) indica que a medida que crece la tasa de empleo disminuye levemente la tasa de desempleo (Cuadro 2-8).

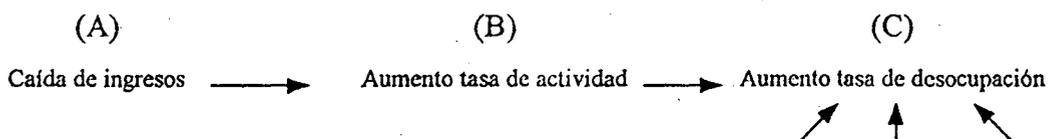
No difiere significativamente esta descripción para las tasas de ocupación, desempleo y actividad del total de los aglomerados urbanos relevados por la EPH, pero se acentúa la correlación negativa del crecimiento del empleo con el crecimiento del desempleo. Esta mayor correlación indicaría que existe en el interior del país una relación más fuerte entre la caída del empleo (o su incapacidad de absorber el crecimiento demográfico) y el aumento de las tasas de desocupación (un argumento similar también en Monza, 1994).

Cuadro 2-8: Matrices de correlaciones de Pearson entre tasas de actividad, tasas de desocupación, tasas de empleo (Período 1974-1995)

		<i>Actividad</i>	<i>Desocupación</i>	<i>Empleo</i>
Área Metropolitana	Actividad	1,0000		
	Desocupación	0,8560	1,0000	
	Empleo	0,2674	-0,2669	1,0000
		<i>Actividad</i>	<i>Desocupación</i>	<i>Empleo</i>
Total de aglomerados urbanos	Actividad	1,0000		
	Desocupación	0,8556	1,0000	
	Empleo	0,0865	-0,4408	1,0000

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

Si la correlación entre las tasas de desempleo y empleo fuese mayor que entre las tasas de actividad y desempleo¹⁹, la evolución ascendente del desempleo estaría relacionada en mayor medida con un proceso de destrucción de empleos. Este no es el caso²⁰, y por lo tanto el aumento del desempleo se debe en mayor medida a un aumento de las tasas de actividad (a su vez producto de una caída de ingresos). Este diseño explicativo podría diagramarse:



¹⁹ Recordemos que las tasas de desocupación podrían aumentar por disminución de las tasas de empleo, sin que se registren variaciones en las tasas de actividad.

²⁰ Una mayor cantidad de mediciones comparables (mas años) dará una aproximación más segura a estas tendencias (las correlaciones pueden variar significativamente a medida que se incorporan mas datos).

Este modelo supone un ordenamiento temporal en el que (A) es anterior a (B), y lógicamente (B) es anterior a (C). Las otras líneas hacia (C) indican factores no controlados o aleatorios.

De no haber mediado una caída de ingresos (A) no se hubiera verificado el aumento de la tasa de actividad (B)²¹. Se ha intentado corroborar parcialmente la relación entre (A) y (B) mediante las tasas específicas de actividad por deciles de ingreso agrupados, demostrando además una caída de ingresos más pronunciada en los deciles de ingreso per cápita familiar bajos.

Por otro lado, la relación entre (B) y (C) fue corroborada mediante las correlaciones de Pearson, e indica que el mercado laboral no estuvo en condiciones de absorber a los nuevos demandantes de empleo; este fenómeno, y no la pérdida relativa de puestos de trabajo ha en mayor medida el factor causal del aumento de la desocupación.

Una explicación posible a la correlación entre las tasas de actividad y las de desempleo es que los empleos creados en el período fueron poco rentables económicamente para los asalariados de ingresos bajos, y que eso haya producido un aumento de los activos desempleados.

Al mismo tiempo, el desempleo puede crecer con mayor rapidez que el empleo. En los hogares con jefes desempleados e ingresos bajos, la tendencia es enviar a nuevos integrantes a buscar empleo. Este efecto multiplicador del desempleo se verifica en una correlación fuerte de la tasa actividad con la de desempleo. El aumento de la oferta laboral induce a una baja de los salarios y a una flexibilización de las condiciones laborales, y a la inversa.

El aumento de la tasa de actividad podría haber sido absorbido por el aumento del empleo, si hubiese existido un aumento de la demanda laboral (en ese caso la relación entre el aumento de la tasa de actividad y el aumento de la tasa de desocupación desaparecería). Los condicionantes de la caída de la demanda laboral serán analizados en el punto 2.1.2, donde también se analizan las causas de la caída de los ingresos.

²¹ Implícitamente también se supone que otras explicaciones del aumento de la tasa de actividad (cambios culturales, etc.) son insuficientes.

2.1.2. Demanda laboral

Sin agotar la complejidad de estos fenómenos, indicaremos algunos factores que pueden ser considerados influyentes en la evolución de la demanda laboral. Haremos referencia a los efectos de la apertura externa de la economía argentina, a los procesos de ajuste estructural del sector público, y a un proceso mundial sostenido de reemplazo de la fuerza de trabajo por capital fijo que afecta en mayor medida al mercado laboral argentino al aumentar la apertura externa.

El aumento de la tasa de actividad puede explicarse a partir de una caída de los ingresos, en un contexto de transformaciones estructurales del mercado laboral. Pero no siempre una caída de ingresos producirá crecimiento del desempleo, si el aumento de la oferta laboral es absorbido por el crecimiento del empleo. Al no crecer la tasa de empleo (demanda laboral) en la misma medida que la tasa de actividad, se produce un desajuste entre la oferta y la demanda laboral. En el período de estudio las tasas de empleo se mantienen relativamente estables o en caída a partir de 1993 (Gráfico 2-2, página 20), lo que impide a los nuevos demandantes de empleo concreten la aspiración de ingresar al mercado laboral y obtener una fuente de ingresos.

A fin de completar el análisis de los desajustes entre la oferta y la demanda laboral, es necesario explicar: a) porqué se reducen los ingresos; b) porqué no crece el número de empleos disponibles en un contexto de crecimiento del producto bruto interno.

2.1.2.1. Proceso de integración de la economía argentina con el mercado mundial y ajuste estructural del estado

Los cambios en el mercado de trabajo mundial pueden haber influido negativamente en la evolución de las tasas de empleo en el período para el Area Metropolitana. Pero estos

procesos estructurales y a largo plazo son insuficientes para explicar las variaciones violentas de la tasa de actividad o de desocupación en el breve período de estudio.

El aumento de la tasa de la actividad se debe a la caída de los ingresos familiares; al mismo tiempo, dada la baja absorción de esta nueva oferta laboral, se produce el crecimiento del desempleo. Entonces, la crisis de ingresos no encuentra solución en el mercado laboral.

La caída de ingresos familiares puede estar relacionada con la apertura externa y el ajuste estructural del período 1989-1995 en Argentina. Al mismo tiempo, la apertura externa acelera los problemas generados por el uso menos intensivo del trabajo humano en el proceso productivo. Algunos aspectos de esta afirmación pueden ser demostrados:

1. que existe un aumento de la apertura externa en el período de estudio en la Argentina;
2. que hay un congelamiento salarial y una pérdida del empleo en el sector público a partir del ajuste estructural en el estado;
3. hay políticas de congelamiento o reducción salarial en las empresas privadas, que se fundamentan en la necesidad de competir frente a la apertura externa.

Aumento de la apertura externa: algunas políticas tienen efectos sobre el mercado laboral, aun cuando no estén diseñadas con ese propósito; la apertura externa es un ejemplo de una política con impacto indirecto sobre el mercado laboral. En el período hay un aumento del volumen de importaciones y exportaciones (siendo los socios más importantes de este proceso el Brasil²² y EE.UU.). Al no aumentar en igual medida las exportaciones, el crecimiento de las importaciones produce un saldo negativo de la cuenta corriente²³ en 1992 y 1993. Disminuyen las barreras al comercio exterior, desde un arancel promedio superior al 30% (incluida la tasa de estadística) a fines de 1989 a un 20% a principios de 1990 hasta Abril del '91²⁴. Por otro lado, se iguala el tratamiento en cuanto a impuestos a las ganancias de los residentes y los inversores extranjeros.

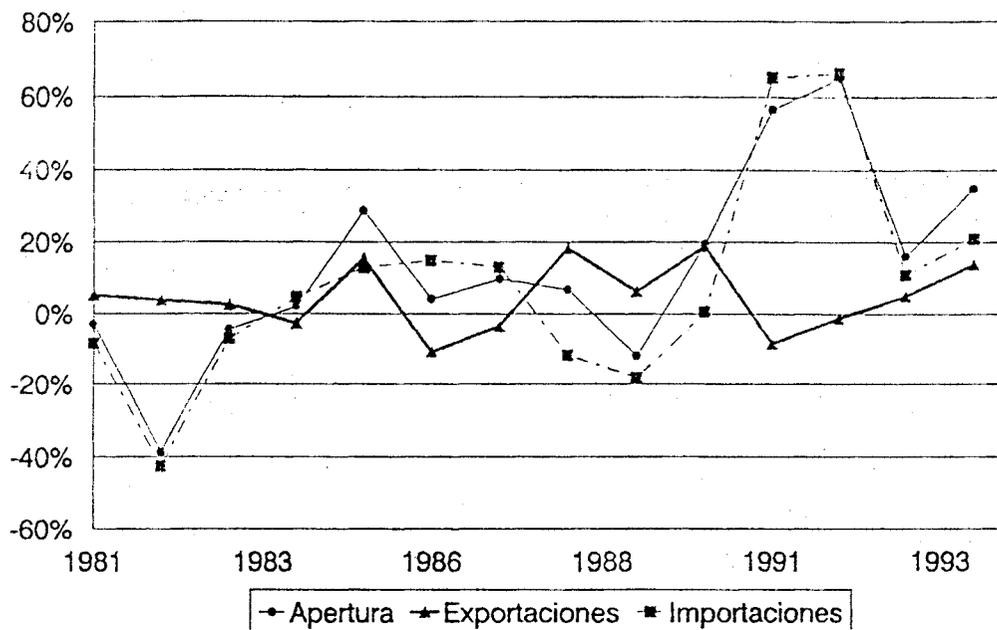
²² Brasil recibía en 1993 el 21.45% de las exportaciones argentinas, y el 21.27% de las importaciones que recibía Argentina provenían de Brasil. EE.UU. recibía el 9.74% de las exportaciones argentinas y el 22.99% de las importaciones Argentinas provenía de este país (Anuario estadístico, INDEC, 1994).

²³ El balance comercial de bienes y servicios para 1993 es -3.9% del P.B.I., mientras que en 1994, es de -5.1% (CEPAL, cifras provisionales).

²⁴ El promedio actual es del 13% ("Argentina en Crecimiento", Ministerio de Economía, 1994, p. 153).

En el Gráfico 2-5 se muestra la evolución de las importaciones y las exportaciones desde 1981 hasta 1994, y la evolución de la apertura externa (tomando como indicador la suma de la variación de las importaciones y de las exportaciones).

Gráfico 2-5: Variación de las exportaciones, las importaciones y la apertura para el período 1981-1994 (CEPAL y elaboración propia).



Los puntos más altos de apertura externa coinciden con los períodos de control inflacionario y mejor performance macroeconómica: 1985 (Plan Austral) y 1991 (Plan de Convertibilidad, 1991), donde la apertura aumenta un 60%.

La variación de las exportaciones se mantiene relativamente estable entre 1981-1994. En este período, la apertura externa tuvo mayor relación con la variación de importaciones. Esta última variación resulta de un cambio en la orientación de la política arancelaria, relativamente más sencillo de lograr que un aumento de las exportaciones, que depende de la estructura productiva.

En el Cuadro 5-20 (Anexo, página 82), se muestra la evolución para el período 1981-1995 de distintas variables macroeconómicas, presentados como variaciones porcentuales

anuales para el total del país²⁵. Durante 1991-1992 se observan fuertes cambios en las variables macroeconómicas: aumento de las importaciones y de las exportaciones, mayor apertura económica al exterior y mayor consumo. También hay un crecimiento del PBI, lo cual lleva a la paradoja del “crecimiento sin empleo”.

Ajuste estructural: el proceso de apertura y el Plan de Convertibilidad, logran el control de la inflación en Argentina. Este éxito macroeconómico requiere de equilibrio fiscal, por lo que también fue necesaria una importante reforma del estado para combatir el déficit. El estado abandona la producción de bienes y servicios en un plan de privatizaciones amplio, y cede ámbitos de regulación económica al mercado.

Las leyes 23696 y 23697 constituyeron el marco normativo y programático de las políticas de transformación estructural del estado. Estas leyes declaran una situación de emergencia económica, facultando al Poder Ejecutivo a disponer medidas para su superación. Se privatizan la mayoría de las empresas y sociedades pertenecientes al estado, se suspende el otorgamiento de subsidios del Estado al sector privado (a través de regímenes de promoción industrial o regional), y se reordena el funcionamiento del Banco Central y de los mercados financieros, incluyendo la total liberación del régimen de inversiones extranjeras (Rojo, Canosa, 1991).

Existen muchas dificultades para medir empíricamente el impacto del ajuste del estado sobre el empleo público. Por ejemplo, las empresas de servicios públicos privatizadas, si bien reducen el personal ocupado, también subcontratan a ex-empleados de la empresa como proveedores de servicios. Este es un tema complejo, que no puede ser tratado en profundidad aquí.

Una aclaración necesaria es que el ajuste y la reducción del empleo público fue un factor relevante en el aumento de las tasas de desocupación en el interior del país, pero con un impacto directo menor en el Area Metropolitana. Esto es así porque el rol del sector público como generador de empleo es menos relevante en el Area Metropolitana, en comparación con muchos aglomerados urbanos del interior del país.

²⁵ Existen únicamente datos comparables a partir de 1981

A partir de la reforma del estado en Argentina se abandonan las políticas keynesianas anticíclicas y la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y el mercado interno. Esta transformación tiene un impacto similar al de la implementación del modelo agroexportador a fines del siglo XIX, o el de sustitución de importaciones a principios de este siglo; aunque sus características definitivas aún no se vislumbran.

Respecto de los cambios en la estructura del estado, no hay similitudes de los países latinoamericanos con los países centrales con índices altos de desempleo. En Latinoamérica surge la ortodoxia "de mercado" como estrategia de desarrollo adecuada, en respuesta a la crisis de la deuda externa. El ajuste estructural y las políticas de estabilización se implementan a fin de controlar las variables macroeconómicas; pero tienen efectos negativos sobre el mercado laboral²⁶ (García, 1991; Tokman, 1991), cuya gravedad depende del énfasis otorgado a los componentes del paquete de ajuste y del orden y ritmo en su introducción (gradual, como en Costa Rica en 1985, o de "shock", como en Bolivia en 1985), y de la estrategia de desarrollo precedente (como la de sustitución de importaciones en nuestro país)²⁷.

En teoría, el ajuste pasaría por una "fase de transición" - en la cual se reorienta la política económica y se realizan reformas estructurales del estado -. Esta etapa tendría efectos negativos sobre el empleo e ingresos. En una fase posterior, la economía crece, mejorando la situación del mercado laboral. La escuela de la economía de la oferta (en esta línea interpretativa) predice un tiempo de reasignación de recursos a través de la liberalización del comercio y la desregulación del mercado, que llevaría a un alto desempleo, particularmente en economías que habían basado su estrategia de desarrollo en la sustitución de importaciones (Standing, 1990). Luego, se espera que el nivel de desempleo caiga a un nivel "natural".

La prolongación del desempleo se produciría por "fallas del mercado", mecanismos institucionales inadecuados, por la falta de voluntad de emplearse, o por las inadecuadas

²⁶ Las políticas de ajuste tienen dos planos diferenciados: la búsqueda de un equilibrio macroeconómico de corto plazo (reducción del déficit de balanza de pagos, reducción del déficit fiscal y disminución de la inflación); y la adaptación a las nuevas reglas del funcionamiento de la economía internacional (Tokman, 1991).

²⁷ Refiriéndose a los planes de ajuste, Barbeito (1990) indica: "Los horizontes de estabilidad, mayor inversión, afluencia de capitales, crecimiento económico, oportunidades de empleo y difusión del bienestar terminan incumplidos al término de cada nueva variante de ajuste. Sin embargo, el bloque ideológico y de poder dominante no admite que estas frustraciones constituyen anomalías que cuestionan la consistencia misma del paradigma del ajuste. La ratificación dogmática del camino único es una forma de bloquear el ejercicio de la duda, la búsqueda y el ensayo de alternativas válidas".

políticas hacia el mercado de trabajo²⁸. Sin embargo, la situación actual del mercado laboral argentino no es una fase de transición, luego de la cual se vuelve a los niveles de desempleo "naturales", sino por un proceso de cambio irreversible de transformación del mercado de trabajo acelerado por el ajuste en el sector público, la apertura externa, y la caída de los ingresos. Estas transformaciones estructurales hacen difícil que se vuelva a una situación de pleno empleo.

Disminución o congelamiento salarial: frente a la apertura externa hay una tendencia a adaptar la producción a escalas cada vez mayores, y a la competencia con las crecientes importaciones. Al comienzo del Plan de Convertibilidad las exportaciones se vieron poco favorecidas por el tipo de cambio, que no permitía la devaluación como recurso para aumentar su rentabilidad. Frente a ello, la estrategia fue el congelamiento o reducción salarial, y el pacto de los aumentos de sueldos por "productividad". El Decreto 1334 (7/91) establecía incrementos salariales "acordados en función de efectivos aumentos de la productividad", y la prohibición de trasladar a precios el incremento de salarios otorgado. Ligado al criterio antiinflacionario, está el de no deteriorar la competitividad de los productos argentinos. Al ser fija la relación peso-dólar, el incremento salarial en base a productividad garantizaba que el costo unitario de los productos no variase. Marshall describe la incidencia del programa económico sobre los salarios y la distribución de ingresos de la siguiente manera:

"La tasa de ganancia, la apertura comercial y la tasa de cambio fija impusieron límites inamovibles a los incrementos salariales admisibles en el sector privado, en especial en la industria que compete con las importaciones en el mercado local y a la vez en el mercado internacional" (Marshall, 1994).

Entre otros factores influyentes, este congelamiento salarial puede haber influido en la disminución de ingresos verificada anteriormente.

²⁸La duración y los costos sociales de la "etapa de transición", son motivo de discusión política. En Chile -un país precursor- se implementa a partir de 1975 una estrategia neoliberal con modernización productiva, que produjo durante unos diez años una elevación del desempleo y subempleo, y una disminución de los ingresos reales y aumento de la pobreza (García, 1992). Recién a partir de 1984 la economía chilena recobra un nivel importante de crecimiento, y esta tendencia negativa en el empleo se revierte. En Bolivia, el programa de ajuste estructural eleva el desempleo abierto de 5,8% en 1985 al 7% en 1986-87. De allí que la implementación de estos planes en nuestro país también lleva a la pregunta sobre las características de estos "periodos de transición".

2.1.2.2. Transformaciones estructurales en el mercado de trabajo

Otro aspecto relevante en la explicación de porque el mercado de trabajo no logró absorber el crecimiento de la oferta laboral en el período en el Area de estudio, son los procesos estructurales de transformación en el mercado de trabajo. Puede expresarse la hipótesis: las dificultades en el mercado de trabajo para absorber a nuevos demandantes de empleo en el Area Metropolitana en el período se debe a que los cambios estructurales y globales a largo plazo en el mundo del trabajo, se reproducen en el Area Metropolitana de Buenos Aires al orientarse la política macroeconómica a la apertura externa.

Para demostrar esta hipótesis deberíamos observar: a) tendencias similares a la de los países centrales en los indicadores laborales, en la sustitución de mano de obra por capital; y b) que existe un aumento del desempleo estructural.

Tendencias en la sustitución de mano de obra por capital: se ha señalado que el trabajo asalariado tiende a desaparecer (Handy, 1984; Gorz, 1982; Rifkin, 1997)²⁹. El aumento de la desocupación de los países desarrollados es concomitante a los dos procesos: a) las introducción de nuevas tecnologías de producción y b) la concentración de capital.

Los cambios tecnológicos en la producción y la gestión administrativa - robotización, automatización, informatización - inducen a que la desocupación sea un problema global. El proceso de redefinición del trabajo tiene múltiples consecuencias sociales: menores ingresos de algunos sectores, cambios en las instituciones sociales (partidos políticos, sindicatos), cambios en las formas de distribución de ingresos.

²⁹ Hay alrededor de 32.324.000 de desocupados en la OCDE. Se ha señalado que "la mayor amenaza para los obreros fabriles son los robots... los especialistas señalan que para fin de siglo reemplazarían a 3 millones de operadores en la industria manufacturera norteamericana. Para el 2025, autómatas más sofisticados harán casi todas las operaciones manufactureras del país". Cademartori, José. "La humanidad sobrante", en *Realidad Económica*, p. 134.

Gorz indica al mismo tiempo que el "fin del sociedad del trabajo" puede resultar en el fin del capitalismo. Sin empleos asalariados no existiría el capitalismo como tal, al menos como el modo de producción que mercantiliza la fuerza de trabajo, y extrae plusvalía.

En un capitalismo con menor cantidad de empleos, el problema de la distribución de la riqueza no está resuelto, lo que llevaría a que el estado asuma nuevos roles de mediación entre el trabajo y el capital³⁰.

Más allá de los cambios tecnológicos, hay cambios fundamentales en la organización social de la producción. Por ejemplo, las relaciones sociales de producción dejan de ser relaciones sociales en una producción totalmente automatizada, y dejan de ser determinantes de la organización social.

Algunos autores describen a estos cambios como la crisis del modelo de desarrollo fordista, cuya característico compromiso entre el capital y el trabajo requiere de salarios altos, crecimiento del mercado interno, y el establecimiento del estado benefactor. Este régimen de acumulación y los elementos que lo componen - salarios altos, mercado interno, estado benefactor, compromiso capital/trabajo - está hoy en crisis. Lipietz indica que

"en la batalla entre las dos vías de salida a la crisis del fordismo, la de los países que hoy aparecen victoriosos (Japón, Alemania Occidental, Escandinavia), ha desarrollado formas de compromiso entre el capital y el trabajo más 'interesantes' que la de los vencidos en la competencia (Estados Unidos, Reino Unido, Francia)" (Lipietz, 1992)."

Las tendencias de aumento del desempleo fueron sostenidas en los países industrializados en los últimos veinte años. El desempleo ha progresado sin cesar en la Comunidad Económica Europea, salvo entre 1986 y 1990, mientras que ha fluctuado en los EEUU y aumentado significativamente en los países de la AELI desde fines del decenio de 1980 (OIT, 1995).

En algunos países, la tasa de desocupación abierta es un buen indicador de estos procesos de modificación del mundo del trabajo. Por ejemplo, España y Finlandia han sufrido fuertes aumentos en la tasa de desocupación en los últimos años.

³⁰La forma más desarrollada de esta mediación fue el Estado de Bienestar, que indujo a un "compromiso" entre el capital y el trabajo.

En otros países desarrollados, las tasas de desocupación se mantienen estables o incluso bajan. Esto puede deberse al sostenido crecimiento económico (Japón), a las políticas migratorias restrictivas (EEUU), a la caída de la productividad (como en EEUU -OIT, 1995), a la disminución de los tiempos de trabajo. Pero aún así la necesidad de aplicar políticas restrictivas a las migraciones, o de disminuir la jornada laboral, habla de la menor cantidad de horas de trabajo para distribuir.

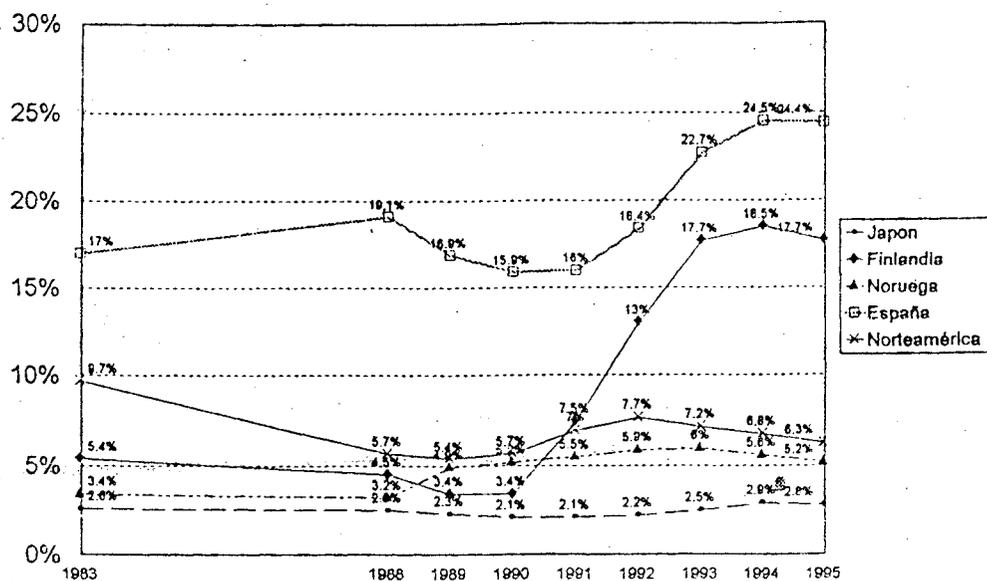
Las tasas de desocupación están influenciadas por los ciclos económicos, por los movimientos migratorios y las políticas al respecto, y por el crecimiento de la productividad.

Por ejemplo, en el Área del Sur de Europa (Italia, Portugal y España) el constante aumento de la población activa, y la creación de puestos de trabajo (aún siendo mayor que en el decenio de 1960) no bastó para mantener el pleno empleo (OIT, 1995). Se observan entonces tasas de desempleo altas. En Europa del Norte, el crecimiento de la población activa ha sido más moderado, pero con un aumento de la productividad, por lo que en los últimos veinte años se han creado pocos puestos de trabajo. Debido a la inversión de los flujos migratorios a principios de los '70, los países del sur han tenido una tasa de crecimiento de la población activa mayor que la de los países del Norte.

Los procesos de transformación de la Europa Oriental también hicieron aumentar las tasas de desocupación. La situación de los países en desarrollo en materia de creación de empleo no es mucho mejor, salvo el caso de Asia. Tanto en África como en América Latina, la década de los '80 fue de retroceso económico, con consecuencias negativas para la creación de empleo. Para América Latina, entre 1980 y 1992 disminuyó constantemente el empleo en el sector moderno, que menguó a un ritmo anual de 0.1% (OIT, 1995).

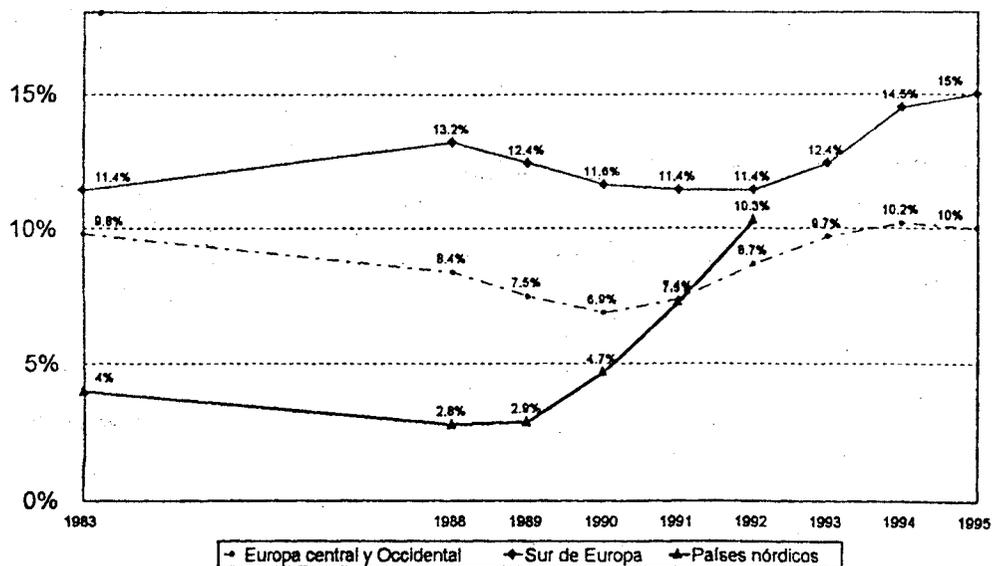
Lo que resulta bastante evidente de las evoluciones de las tasas de desempleo es que el crecimiento económico ha dejado de garantizar el pleno empleo (OIT, 1995).

Gráfico 2-6: Tasas de desocupación normalizadas para algunos países de la O.C.D.E.



Fuente: Revista del trabajo No 5. Ministerio de Trabajo. P. 294

Gráfico 2-7: Tasas normalizadas de paro en Europa Central y Occidental³¹, Sur de Europa³² y países nórdicos



Fuente: Revista del trabajo No 5. Ministerio de Trabajo. P. 294

³¹ Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido

³² Italia, Portugal y España

En definitiva, el crecimiento del desempleo en Argentina es un fenómeno que se repite en muchos países desarrollados y en países con transformaciones estructurales de su economía³³. En otros países, las tasas de desocupación se mantienen bajas debido a medidas como el cierre de las fronteras a migrantes, o la reducción de jornadas laborales. Todo ello habla, al mismo tiempo, de lo que podría llamarse el fin de la sociedad del trabajo.

La asimilación del fin de la sociedad del trabajo es más conflictiva en América Latina. Los efectos negativos de una "década perdida" (los '80), los desajustes macroeconómicos y los planes de ajuste, generan dificultades para compensar desde las políticas sociales los problemas en el mercado laboral.

Una condición necesaria para la globalización es la apertura de las fronteras, y la integración de los países en bloques, fenómeno que se verifica en América Latina.

Una integración competitiva al mercado mundial³⁴, como la que se implementa en el período en América Latina y Argentina, requiere reproducir pautas de productividad internacionales.

Las nuevas tecnologías reemplazan la fuerza de trabajo humana por sistemas automáticos en el proceso productivo y administrativo. Al mismo tiempo, el proceso de globalización de la producción induce a que las empresas transnacionales se conviertan en agentes concentradores³⁵, que contribuyen a la reducción del empleo. Los países y regiones compiten, en desigualdad de condiciones, en la captación de estos centros de producción y servicios.

³³ Un artículo periodístico de 1993 (Interdiarios) indica: "La desocupación en los países más desarrollados podría afectar a 36 millones de trabajadores en 1994, según la revista Escenarios, que edita el Consejo Federal de Inversiones (CFI). La publicación, que circula en forma restringida, estima que la cifra de desocupados superará el nivel récord que se operó durante los años de la Segunda Guerra Mundial. El informe cita el caso de la compañía de equipos fotográficos Eastman Kodak que hacia fines de 1993 calcula despedir a unos 10 mil empleados de su nómina, lo que significa el 7,5 por ciento del total de su personal. Asegura que el consorcio automovilístico alemán Mercedes Benz reducirá 14 mil puestos de trabajo en 1994, con el fin de abaratar sus costos de producción en cerca de 600 millones de dólares. Con dicho recorte, el consorcio habrá eliminado en sus fábricas de Alemania, desde 1992 hasta fines de 1994, un total de 36 mil puestos de trabajo, de los que ya redujo unos 15 mil empleados en 1992. En lo que va del presente año los despidos afectan a unas 7 mil personas. Señala que la compañía telefónica alemana Telekom proyecta disminuir su plantilla laboral en unas 30 mil personas en los próximos siete años. Expresa el estudio que quienes tienen una posición "liberal" atribuyen el desempleo a "la excesiva regulación del mercado laboral" (salarios mínimos, cargas patronales, duración de la jornada de trabajo y normas de despido). Agrega que, de acuerdo a este argumento, es necesario flexibilizar el mercado de trabajo. "Esta fue la solución -dice- adoptada por los gobiernos británico y estadounidense, en la década del '80 y es la que pretende implementar el gobierno argentino en la presente coyuntura". Una segunda postura, a la que el estudio define como "keynesiana", sitúa al insuficiente crecimiento económico como activador del desempleo. Para quienes sustentan esta posición, "el desempleo solamente se reduciría con un mayor dinamismo de la actividad económica", recomendando políticas expansivas en el orden fiscal y monetario. En una tercera posición se encuentra los que piensan que el desempleo en los países desarrollados tiene que ver con la insuficiente competitividad de sus economías. En este caso, la solución sería una nueva reducción en la jornada promedio de trabajo dentro del capitalismo, señala Escenarios".

³⁴ El siglo XXI parece destinado a ser un siglo de bloques regionales de comercio (Kliksberg, 1993), entre los que se destacarían los ejes: Comunidad Económica Europea ampliada, Estados Unidos/Canadá/México y Japón y sus socios directos (Collins, 1993).

Estos cambios globales en el trabajo, y la tendencia a la concentración del capital, se reproducen en Argentina al orientarse la política económica a la apertura externa. En este sentido, la globalización - proceso difícil de revertir a juzgar por los procesos de integración regional³⁶ - influye sobre las tasas de desocupación en Argentina. Si medimos productividad global de un país como la relación entre el número de empleados y el producto bruto interno, este indicador ha crecido en Argentina en el período.

Frente a la menor cantidad de empleos disponibles por habitante, el crecimiento de la tasa de actividad registrado en el período no puede ser absorbido por el mercado laboral.

De todas maneras, no pueden extrapolarse las causas de la desocupación en los países desarrollados a nuestro contexto (Monza, 1995). En Argentina la transformación que implica la integración competitiva al mundo se produce en una situación económica difícil. La salida de un proceso de hiperinflación, el estancamiento económico de los '80, y la adaptación de un sistema productivo mercadointernista a uno de apertura externa, produce fuertes desajustes entre la oferta y la demanda laboral. Las privatizaciones y el ajuste estructural seguramente han contribuido al crecimiento del desempleo, aunque es difícil determinar exactamente la magnitud del impacto de estos procesos.

En Argentina los sectores asalariados tuvieron al estado como aliado y mediador en la relación capital-trabajo; hoy están sufriendo hoy una precarización de sus condiciones laborales y de ingresos.

Aumento del desempleo estructural: se observa que existe un crecimiento del "núcleo duro" de los desocupados. Ello implica un crecimiento del desempleo "estructural" y la capacidad de reinserción de los trabajadores desocupados en el trabajo productivo.

"El crecimiento del desempleo, ha estado acompañado de una tendencia a la conformación de un núcleo duro de desocupados, cuyas probabilidades de transición hacia la ocupación son bastante más reducidas que para el resto de

³⁵ Concentración en el sentido técnico y económico (propiedad).

³⁶ Y la creación de zonas económicas como el ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), UE (Unión Europea), AELC (Asociación Europea de Libre Comercio), COMECON (Consejo de Asistencia Económica Mutua, integrado por Polonia y Rusia entre otros países), MCCA (Mercado Común Latinoamericano), MERCOSUR, y otras.

los buscadores de trabajo. Este núcleo estaría conformado por aquellos con edades superiores a 45 o 50 años, y por los que han experimentado largos episodios de desocupación... (Beccaria, 1994)".

El aumento del núcleo duro puede asimilarse al aumento del desempleo "estructural"; es decir, del número de desempleados con dificultades crecientes para reingresar al mercado de trabajo.

Una forma de medir el fenómeno sería la duración promedio de los períodos de desempleo. Aquí se adopta una definición operacional algo más compleja: el núcleo duro son aquellos desocupados que tienen más de 45 años o están desempleados hace más de un año, y que al mismo tiempo ya han tenido una ocupación anterior³⁷. Se adopta esta definición en consideración de que las personas mayores de esa edad tendrán dificultades en reinsertarse en el mercado laboral en contextos de reconversión productiva.

"Cuando la empresa enfrenta una renovación de su proceso productivo, se trata de mantener al personal más joven. Al ser mayor su permanencia esperada en el puesto de trabajo, la tasa de rentabilidad de la inversión en entrenamiento específico que la firma deba realizar es más alta en relación a aquellos con mayor edad. Los desocupados mayores tienen menor probabilidad de cubrir las nuevas vacantes que se abren, por lo que se refuerza la tendencia a incrementar la duración media de los episodios de desempleo. Este mismo fenómeno - el haber estado sin trabajo durante un período prolongado - refuerza, a su vez, su menor 'empleabilidad'" (Beccaria, 1994).

El porcentaje de la PEA en ese grupo para Capital Federal y el Conurbano Bonaerense es del 1.7% en 1990 (75366 personas de 4565104). En Octubre de 1993, 2.1% (4573722 ocupados y 487843 desocupados, 104623 núcleo duro, con una PEA total de 5061565).

En el Cuadro 2-9 se muestra el porcentaje de personas en el núcleo duro con respecto al total de los desocupados, que aumenta del 19.2% al 26.9% en el período '90 - '95. Se observa como la empleabilidad disminuye, y el acceso al mercado laboral es posible para una menor cantidad de personas. Los pocos puestos de trabajo son distribuidos en forma inequitativa, entre un grupo cada vez más reducido de personas. Los integrantes del núcleo duro son en su mayoría jefes de hogar, que no puede desalentarse en la búsqueda de empleo por sus responsabilidades como proveedores de ingresos.

³⁷ Ver definición operacional en el anexo.

Cuadro 2-9: Núcleo duro. Período 1990-1995. Porcentaje respecto del total de los desocupados (EPH, INDEC).

	Mes/ Año			
	5/90	10/93	10/94	5/95
Empleables	80.8%	78.6%	73.0%	73.1%
Núcleo duro	19.2%	21.4%	27.0%	26.9%
Total %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

En el siguiente cuadro, se observa el porcentaje de “núcleo duro” respecto de la población económicamente activa.

Cuadro 2-10: Núcleo duro. Período 1990-1995. Porcentaje respecto del total de los activos (EPH, INDEC).

	Mes/ Año			
	5/90	10/93	10/94	5/95
Empleables	98.3%	97.9%	96.4%	94.5%
Núcleo duro	1.7%	2.1%	3.6%	5.5%
Total %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

La atención a estos “no empleables” ha sido prevista por la nueva legislación laboral, que prevé programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional, que cumplan algunas de las condiciones siguientes: a) que su calificación fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; b) que sean mayores de 50 años; c) que superen los ocho meses de desempleo.

2.2. Distribución del Ingreso

La Encuesta Permanente de Hogares realiza estimaciones de los ingresos familiares. Estos datos son pertinentes aquí a fin de evaluar si el desempleo esta produciendo cambios en la estructura histórica de la distribución del ingreso, y a fin de evaluar indirectamente el papel del trabajo y los salarios como asignador de ingresos.

A pesar de que estos datos pueden tener distorsiones, como la subdeclaración, no hay razón para que en una medición existan mayores distorsiones que en otra; luego, los datos son útiles para realizar comparaciones en el tiempo. Si bien es difícil lograr buenas estimaciones de la distribución de los ingresos, éstas son las mejores entre las disponibles.

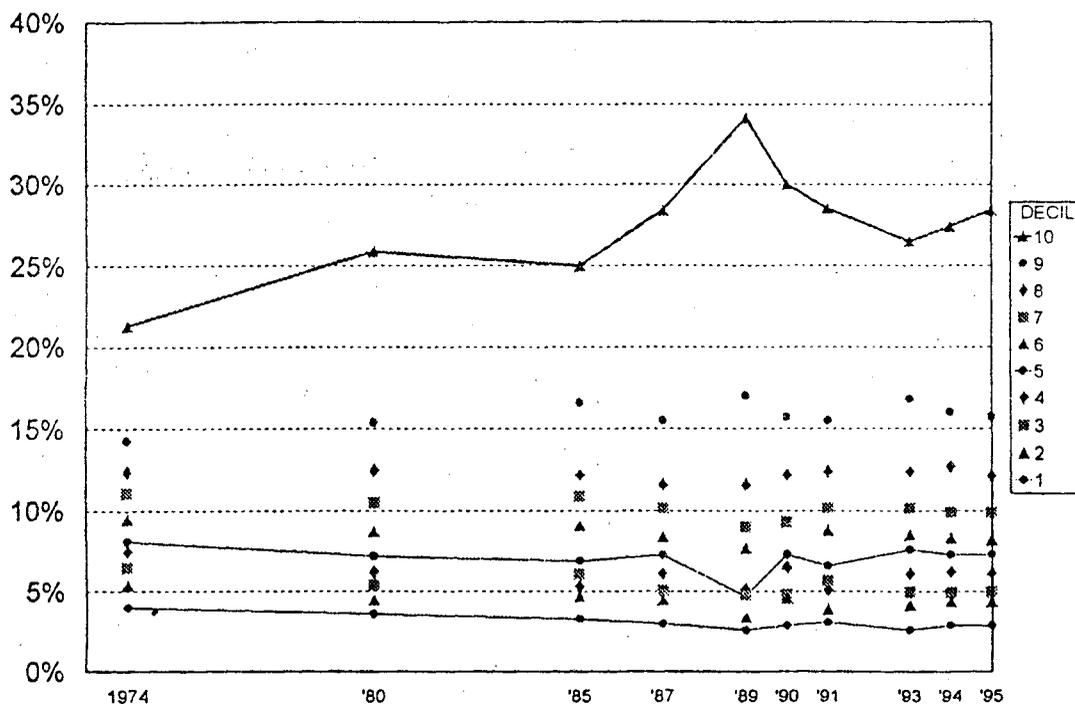
El Cuadro 5-21 (Anexo) muestra la evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar en el Area Metropolitana para el período 1974 - 1995. Al mismo tiempo, en este cuadro se muestra la desviación respecto de la media de todos los porcentajes de participación del ingreso, que permite estimar la heterogeneidad de la distribución.

Podríamos adoptar como criterio interpretativo que, a menor heterogeneidad en la distribución del ingreso, mayor equidad distributiva. El criterio para definir como injusta una distribución del ingreso también suele ser evolutivo (un período de tiempo más equitativo que otro) o comparativo entre países.

Si bien la "equidad distributiva" puede medirse empíricamente mediante los datos de la distribución del ingreso en la población, la evaluación que se haga de ella es siempre valorativa. Una distribución perfectamente homogénea puede interpretarse como un indicador de la igualdad y la democracia, o como una injusticia para los individuos más trabajadores o productivos de una sociedad. Puede argumentarse en contra de las políticas distributivas del ingreso, que éstas no estimularía el progreso económico ni la movilidad social.

El Gráfico 2-8 muestra la distribución del ingreso para los hogares según deciles de IPCF en el período 1974-1995; las líneas del gráfico permiten seguir los cambios en los deciles³⁸ 10 (los de mayor ingreso), 5 (mediana) y 1.

Gráfico 2-8: Hogares según escala de ingreso per cápita familiar. Porcentaje del ingreso por decil para el período 1974-1995 (Area Metropolitana).



Fuente: EPH, INDEC.

El año con mayor "equidad distributiva" fue 1974, utilizando como criterio para medir este concepto la homogeneidad en la distribución del ingreso. En 1989 el decil de hogares de mayores ingresos per cápita familiar acumulaba un porcentaje récord del 34.2% del ingreso total³⁹, con una menor participación de los deciles quinto, sexto y séptimo.

En un contexto de alta desocupación, durante los años 1993-1995, se observa que los hogares en el decil 10 aumentan su participación en el ingreso total. En estos hogares se

³⁸ Los deciles de ingreso dividen a los hogares en 10 grupos (con un número de hogares igual), ordenados de menor a mayor según su ingreso. El decil ordena a grupos de igual cantidad hogares de menor a mayor ingreso.

³⁹ Para obtener este porcentaje, se suman los ingresos de todos los encuestados. Para cada decil de ingreso (grupos formados por el 10% de los encuestados) también se suman los ingresos. Luego se calcula que porcentaje del ingreso total le corresponde a cada decil de ingreso.

concentra alrededor de la tercera parte del ingreso total, y por lo tanto las variaciones en este grupo impactan en la participación del 90% restante de los hogares.

Las variaciones en la participación del ingreso para el resto de los deciles son en general menores. Los hogares en el decil 9 concentran alrededor del 15% del ingreso total. Desde 1989 hasta 1991 su evolución fue paralela al del decil 10, mientras que de 1993 a 1995 el movimiento es contrario: aumenta la participación del decil 10, y la del 9 disminuye.

Los hogares en los deciles 6, 7, 8 descienden en décimas su porcentaje de participación en los ingresos. La situación de los deciles mas bajos resulta estable, casi sin variaciones (hay aumentos de una décima).

Si bien una imputación causal sería inconsistente, podemos atribuir los cambios en la distribución del ingreso a ciertos fenómenos.

Los cambios en 1989 pueden ser atribuidos a la hiperinflación (aunque desconocemos cuánto influyen otros fenómenos). Las variaciones registradas en la distribución del ingreso en 1989 mostrarían la relación entre la inflación y la puja distributiva. La hiperinflación afecta a los lazos sociales y de intercambio económico, y genera un disciplinamiento de instituciones e individuos.

Desde 1989 hasta 1991 se registra una tendencia a la recuperación de los porcentajes históricos de la distribución del ingreso. Sin embargo, en el período 1991-1995, en un contexto de aumento de las tasas de desocupación, se observa un proceso de concentración del ingreso. Para poder analizar con mayor detalle, en el siguiente cuadro mostraremos los datos agregados por grupos de quintiles, elaborados por Salvia (1996). Este autor ha mostrado que

“El análisis estratificado por quintiles da cuenta del aumento sustantivo de la desigualdad en el quinquenio 1991-1995, hecho que se verifica en que el 40% de los hogares (dos primeros quintiles) redujo de manera constante su participación en los ingresos totales en favor de los estratos medios y altos. El último año (94-95) supuso por su parte una intensificación de la tendencia ya que mientras el 80% de los hogares (cuatro primeros quintiles) registraron bajas en sus ingresos, el 20% más rico supero el nivel del año anterior” (Informe de Coyuntura inédito; Congreso ASET 1996. Buenos Aires, Agosto de 1996).

En el siguiente cuadro, con estimaciones corregidas por equivalente adulto, se observa la caída de los ingresos para el primer quintil y el aumento de la participación en el último:

Cuadro 2-11: Evolución de la distribución de ingreso, corregida por equivalente adulto (período 1991-1995). Área Metropolitana.

Hogares	1991	1992	1993	1994	1995
1 quintil	7.4	7.1	6.6	6.6	6.4
2 quintil	12.8	10.8	11.7	11.5	10.9
3 quintil	14.6	16.7	16	16.1	15.9
4 quintil	21.2	22.6	22.8	22.7	20.5
5 quintil	43.9	42.8	42.9	42.9	46.2

Fuente: Agustín Salvia, Informe coyuntura, Congreso ASET, 1996

Estas variaciones pueden ser atribuidas al aumento de la desocupación y la caída de los ingresos. En general, la desigualdad se ha estudiado valorativamente, lo que no permite definir si ésta cumple función social alguna, y, en caso de cumplirla, cuál es.

Al mismo tiempo, una falta de estudios empíricos impide que se definan óptimos de distribución de riqueza. Como deberían ser, en una sociedad óptima, las proporciones de participación de ingreso?. ¿Cuánto debería obtener el primer decil, cuánto el último?; ¿debería ser igual para todos?; ¿deberían concentrarse todos los puntos en el 10%, y verse en el gráfico una línea plana?⁴⁰.

En el período de estudio las políticas públicas tienden a delegar la distribución de riqueza al mercado, asumiendo que este es un buen asignador de oportunidades y recursos.

El ingreso no tendría sentido, sin la figura jurídica de la propiedad privada. Pero al no existir un consenso sobre un óptimo de la distribución del ingreso, si ésta última es percibida como injusta, el cuestionamiento se traslada a la propiedad privada misma como institución.

Al mismo tiempo, la distribución del ingreso tiene consecuencias sobre la capacidad de consumo. Al aumentar la inequidad distributiva, disminuye el número de personas con capacidad adquisitiva. Si el ingreso se concentra en menos personas, y dado que el consumo individual es necesariamente limitado, se vende un menor número de productos.

⁴⁰ Esta situación correspondería a una distribución del 10% del ingreso para cada decil, obviando el problema de que la variable continua ingreso no proporcionaría puntos de corte para los grupos de hogares en este caso.

La solución desde el punto de vista de la rentabilidad de las empresas es crear productos más caros destinados a niveles socioeconómicos altos⁴¹.

En este contexto, el estado interviene en el proceso de redistribución mediante las políticas de precios relativos, de distribución indirecta y seguridad social (Marshall, 1994). El estado ha tenido en la historia argentina un papel importante en la redistribución de ingresos, que en el contexto de transformación del mercado laboral debería ser redefinido. Existe una fuerte asociación entre el acceso a ingresos y la participación efectiva en el mercado de trabajo. En Mayo de 1995, de los miembros económicamente activos de hogares del primer decil de IPCF, el 43.5% eran desocupados; mientras que para el decil 2, la proporción era de 33.7% (Cuadro 2-12). En el decil 10, la tasa de desocupación sólo alcanza al 3.1%. En 1993 la proporción para el primer decil de ingreso per cápita familiar era de 24.1% (Cuadro 2-13).

Cuadro 2-12: PEA según decil de ingreso per cápita familiar (mayores de 14 años) (Mayo 1995)

	Decil del INGRESO PER CAPITA FAMILIAR									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA									
OCUPADOS	56.5%	66.3%	69.9%	75.1%	77.7%	83.4%	87.8%	90.5%	91.0%	96.9%
DESOCUPADOS	43.5%	33.7%	30.1%	24.9%	22.3%	16.6%	12.2%	9.5%	9.0%	3.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

Cuadro 2-13: PEA según decil de ingreso per cápita familiar (mayores de 14 años) (Octubre 1993)

	Decil del INGRESO PER CAPITA FAMILIAR									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA									
OCUPADOS	75.9%	78.5%	86.4%	87.6%	88.8%	92.6%	93.8%	96.4%	95.8%	97.9%
DESOCUPADOS	24.1%	21.5%	13.6%	12.4%	11.2%	7.4%	6.2%	3.6%	4.2%	2.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: EPH, INDEC. Elaboración propia

En los hogares con menor ingreso per cápita, la proporción de desocupados aumenta. Existen ingresos que no dependen específicamente de la participación en el mercado

⁴¹ La solución al debilitamiento del consumo por concentración del ingreso por parte de las empresas, es aumentar la desigualdad y la

laboral (rentas agrarias, inmobiliarias, etc.); pero la principal fuente de ingresos es la participación efectiva en el mercado de trabajo. Los ingresos no tienen una relación lineal con la situación de pobreza, que también es una cuestión de patrimonio (Rabinovich, 1996). Surge la pregunta referida a si los desocupados no tienen trabajo porque son pobres, o si son pobres porque son desocupados. Estos nexos causales son circulares: las personas sin trabajo tienden a ser más pobres porque no tienen empleo, y les resulta más difícil conseguir trabajo porque son pobres. Es útil que esta relación conocida sea cuantificada y comparada con otros efectos explicativos.

La fuerte asociación entre ingresos y el acceso al mercado laboral permite atribuir los cambios en la distribución de ingresos (Cuadro 2-11) a cambios en el mundo del trabajo. Estos cambios deberían ser tenidos en cuenta desde la planificación de las políticas públicas.

3. Políticas públicas con impacto en el mercado laboral

3.1. Marco general de análisis

En esta sección analizaremos los grandes lineamientos de las políticas públicas laborales aplicadas en el período de estudio en Argentina. Entre otros aspectos, se analizarán algunos debates en torno al rol del estado y las políticas públicas respecto de la crisis del mercado laboral, las modificaciones a las legislaciones con impacto sobre el mercado laboral, las características del seguro de desempleo, los planes de empleo y capacitación, y los mecanismos de negociación colectiva que se adoptan en el período.

Se expondrán las dificultades metodológicas y algunas técnicas simples para la evaluación empírica de estas políticas. La evaluación de las políticas también se hará en función del diagnóstico.

Al mismo tiempo, se analizará brevemente la posibilidad de implementación de políticas de ingresos mínimos universales e independientes de la inserción en el mercado laboral.

Podemos adoptar la siguiente definición de políticas públicas, donde se las caracteriza como acciones u omisiones influyentes en el curso del proceso social;

“Definimos políticas públicas al conjunto de acción y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores sociales. De dicha orientación se desprende una cierta direccionalidad que afectará el futuro curso del proceso social.” (Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, 1990).

En las evaluaciones de políticas públicas suelen involucrarse aspectos valorativos, que deberían ser explícitos. Algunos de los presupuestos respecto del papel del estado en la temática abordada serán: a) que el estado debe mantener la capacidad de gobernabilidad y un rol integrador de la sociedad, y al mismo tiempo que tiene responsabilidad en atender los costos sociales del desarrollo; y b) que debe asumir un rol regulador en la distribución del ingreso, y que deben existir políticas con capacidad de anticipación de los problemas sociales.

El presupuesto de que las políticas públicas deben tener capacidad de anticipación⁴² de los problemas generados por los cambios en el mundo laboral, significa que en el diseño de las políticas públicas se deben considerar no sólo los aspectos coyunturales de las transformaciones del mercado laboral, sino también anticipar procesos y conflictos a largo plazo.

“La verdadera opción en materia de economía y empleo debe ubicarse en un nivel diferente, que se refiere a la consideración explícita, a la anticipación y a la regulación de los impactos ocupacionales derivados de las necesarias transformaciones estructurales, así como al grado en el cual los diversos actores sociales asuman en forma efectiva la conciencia del problema y la responsabilidad social de contribuir a su superación.” (Monza, 1995).

La capacidad de anticipación es necesaria dado que el problema de la desocupación no será cíclico, sino que tendrá características estructurales. Algunos indicadores, como el crecimiento del núcleo duro de desocupados, pueden interpretarse en ese sentido.

El estado debe mantener un rol regulador en la distribución y asignación de ingresos, a fin de poder sostener la gobernabilidad. En tiempos de crisis una sociedad muestra por lo general signos de desintegración; en la medida que el estado se constituye como el principal articulador de una sociedad, estos signos de ruptura cuestionan su capacidad para desempeñar el papel integrador (Oszlak, 1990).

Para analizar las políticas públicas en el período de estudio, es necesaria la consideración de los cambios fundamentales en la estructura y el rol del estado, descriptos anteriormente. Dado que el estado es constitutivo de las relaciones sociales, un cambio en la modalidad de intervención del sector público debe entenderse como una transformación social.

“No debe enfocarse el cambio en el sector público separado del sector privado, sino en forma conjunta. La transformación de uno implica la del otro. En consecuencia, los cambios en la gestión pública conducen simultáneamente a cambios en la gestión privada” (Ginestar, 1993).

En el marco de reforma del estado descripto anteriormente existen distintos puntos de vista respecto de cuál debe ser la intervención del sector público. Se plantea si el estado

⁴² En ese sentido, la capacidad de anticipación requiere de diagnósticos adecuados, que superen las explicaciones simplistas del crecimiento de la desocupación, como las referidas a la rigidez de la legislación laboral, las migraciones, o el efecto de una mayor propensión cultural al trabajo que hace aumentar la tasa de actividad.

debe asumir posiciones compensadoras a través de lo que habitualmente se denomina política social; o, si se debería lograr en el diseño de las políticas económicas un papel más activo del bienestar (Beccaria, 1994). Al mismo tiempo, se discuten cuáles serían objetivos realistas referidos a la creación de empleo y la reducción del desempleo.

Cortés y Marshall (1990) distinguen tres aspectos centrales de la intervención estatal en el mercado de trabajo: a) la política laboral, b) la provisión estatal de bienes y servicios, y c) la seguridad social. En los distintos períodos históricos, estas formas de intervención dan mayor o menor importancia a la provisión estatal de bienes y servicios, a las legislaciones, o a la seguridad social. A partir de esta clasificación, sólo podemos identificar en el período de estudio en Argentina una intervención a evaluar en el punto a), ya que los puntos b) y c) dejan de ser una incumbencia directa del estado.

En una política pública por omisión, se abandona la intervención del estado sobre la seguridad social⁴³ y la negociación colectiva.

El estado también reduce la intervención en la economía con un proceso amplio de privatizaciones, previendo que los empleos generados por el sector privado - beneficiados por las legislaciones laborales más flexibles - , compensen el empleo público perdido. Pero esta reducción no fue compensada por las inversiones privadas.

La desocupación surge como un obstáculo a la gobernabilidad, frente al cual el estado carece de estrategias de intervención. La exclusión simultánea del desocupado de la producción y del mercado (Logiudice, 1994), producen un quiebre del par compromiso - control social, típico del estado de bienestar (Dinerstein, 1994). Frente a esta situación, los desempleados demandan empleo e ingresos, orientando esa demanda al estado en mayor medida que al sector privado.

⁴³ A su vez, la implementación de estas políticas requiere de tributación e ingresos fiscales. Los impuestos al trabajo también se utilizan como instrumento fiscal de promoción del empleo (decreto 2609/93 de disminución de contribuciones patronales, IEPE).

3.2. Políticas hacia el mercado de trabajo en el período 1989-1995

A principio de los '90, el problema del desempleo se ubica en el centro de la escena política. Se describirán aquí algunas de las iniciativas desde el sector público para combatir los altos niveles de desempleo.

La iniciativa más recurrente en la lucha contra el desempleo (aún cuando nunca se demostró su eficacia) ha sido la modificación de las legislaciones laborales, que implicaron al mismo tiempo un cambio de orientación respecto de la legislación laboral de avanzada que existió en Argentina.

Por otro lado, se implementan políticas activas de creación de empleo: programas de empleo focalizados hacia los sectores de menores ingresos o hacia las regiones más desfavorecidas, planes de capacitación, y distintos subsidios a la creación de empleo⁴⁴. Como política pasiva de mantenimiento de los ingresos se crea un programa de subsidio de desempleo⁴⁵, financiado mediante el Fondo Nacional de Empleo.

Aunque las políticas aplicadas no lograran disminuir el desempleo, es probable que hayan contribuido a mantener el índice de precios al consumidor estable.

Los economistas suelen indicar que los niveles bajos de desempleo son generadores de inflación⁴⁶; se suele explicar que cuando existe pleno empleo es difícil conseguir personal, y los empleados presionan por aumentos de sueldos con la misma productividad. Esto

⁴⁴ El Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa, en el congreso de ABRA (Asociación de Bancos de la República Argentina, 1996), ha resumido las medidas principales que ha encarado el gobierno en materia de reducción del desempleo: a) Reducción de las cargas sociales: a partir del 1 de Enero de 1996, el impuesto al trabajo experimentó una reducción del 33% a una media del 21.3% de la nómina salarial. Esto significa una reducción de ingresos tributarios de 3500 millones de pesos anuales. b) Flexibilización del contrato de trabajo: la reforma de 1995 facilita la contratación por tiempo determinado y reduce las cargas sociales. c) Modernización de la negociación colectiva: el gobierno viene promoviendo una modernización de la negociación colectiva, apoyando la celebración de convenios por empresa. d) Salarios en función de la productividad. e) Reducción de los costos del riesgo de trabajo: el anterior régimen de accidentes de trabajo perjudicaba a los empleadores sin beneficiar a los trabajadores, con un costo medio del 12% sobre la nómina salarial. f) Facilidades para la reconversión productiva: el procedimiento preventivo de crisis, y la nueva ley de quiebras, son dos instrumentos de reestructuración de las empresas. g) Apoyo a las pequeñas empresas: la ley-estatuto de 1995 reduce los costos de despido, simplifica requisitos administrativos, facilita el intercambio de empleo por movilidad, y otorga garantías a las pequeñas empresas frente a los convenios colectivos de actividad. h) Reducción de la litigiosidad: en Argentina, 30 de cada 100 empresas soportan juicios laborales, que medidos por el monto demandado, superan los 30 mil millones de pesos anuales. Este elevado nivel de conflictividad genera sobre costos. i) Modernización de los sistemas de intermediación: con la sanción de la nueva ley de agencias de colocación, el estado abandona un anacrónico monopolio, dando entrada a otros prestadores de servicios de intermediación en el mercado de trabajo. j) Mejoras en el fomento de empleo: el Ministerio de Trabajo ha perfeccionado los programas de empleo y capacitación, así como la asistencia a los desocupados. El número mensual de beneficiarios a estos programas que en 1993 sólo cubrían a 50000 personas se elevó a 380000 en 1996. Por otra parte, el total de los recursos destinados al fomento de empleo y la capacitación laboral paso de 0% en 1989 al 1% de PBI en 1996.

⁴⁵ Al mismo tiempo, la descentralización de la provisión de servicios públicos hacia los estados provinciales y los municipios, derivó los costos sociales de los problemas del mercado laboral a las instancias políticas locales.

hace necesario aumentar los precios de un mismo producto, generando inflación. Cuando la economía está en estado recesivo, los productores y minoristas no pueden aumentar indiscriminadamente los precios, lo que permite contener la inflación.

A pesar de que el alto desempleo fue funcional a la estabilidad inflacionaria en el Plan de Convertibilidad, a largo plazo el alto desempleo produce una crisis de ingreso con innumerables problemas sociales.

A juzgar por la evolución de la tasa de desocupación abierta, las políticas implementadas en el período han sido poco eficaces en la reducción del desempleo. La situación del mercado laboral también se ha agravado en otros aspectos, como el crecimiento de la precarización del mercado de trabajo, el aumento de la subocupación, y el autoempleo refugio (Salvia, 1996).

3.2.1. Leyes y decretos

Algunos aspectos básicos de las leyes con impacto en el mercado laboral serán descriptas aquí para conocer su alcance y lineamientos generales. Muchos de los programas de empleo que se analizan luego han sido previstos y creados por estas leyes.

El estado argentino históricamente ejerció una fuerte regulación sobre el mercado de trabajo, y tuvo un papel activo en la normatización de las negociaciones colectivas de salarios, en la fijación de básicos de convenio y en la estabilidad de la relación contractual laboral. Las políticas redistributivas y de reconocimiento de los actores sindicales dieron un perfil particular al mercado laboral argentino. Los sindicatos y partidos políticos adaptaron estrategias de no confrontación y de participación en la estructura de poder estatal. La puja distributiva se centró en la relación salarial directa o indirecta, resolviéndose de acuerdo a la capacidad de presión política de las instituciones sociales con ingerencia en la regulación del mercado de trabajo. La incapacidad de solucionar en forma hegemónica esta puja distributiva, da a la historia política argentina una fuerte conflictividad e inestabilidad institucional.

⁴⁶ Por ejemplo, en E.E.U.U., si la tasa de desempleo baja de 6%, se supone que existe riesgo inflacionario; según algunos economistas la inflación es el problema del pleno empleo.

Los sectores asalariados, buscaron suplir mediante los sindicatos su escasa influencia en la apropiación económica con influencia política (Portantiero, 1986). En Argentina, desde mediados de la década del '40, la capacidad de influencia política fue construida a través de una identidad política, y en algunos momentos partidaria⁴⁷. Este modelo de inserción política, surgido en la etapa de sustitución de importaciones (Bialakowsky, 1988), y apropiado para esta específica articulación de actores sociales, parece estar en crisis. En el período 1989-1995, desde el poder político se impulsa un regreso a la regulación apolítica del mercado del trabajo, y de la legislación laboral.

La nueva legislación marca un cambio en las formas de intervención del sector público en el mercado laboral. La Ley Nacional de Empleo (Ley 24013, sancionada el 17 de Diciembre de 1991) crea el Fondo Nacional de Empleo, con el objeto de financiar programas de empleo y subsidios de desempleo. Esta ley pone en vigencia distintas modalidades de contrato de trabajo, mediante las cuales los empleadores gozan de excenciones impositivas a la Seguridad Social: contratos temporales, contratos de aprendizaje, y períodos de prueba. Esta ley prevé la creación de incentivos para la generación de empleos, la protección de los desempleados (subsidios), los servicios de formación profesional, y la reconversión de actividades informales y el fomento de empleo mediante nuevos emprendimientos: pequeñas empresas, microemprendimientos, cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores (artículo 91). Se prevé la asistencia técnica, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, formación profesional.

Se crean los procedimientos preventivos de crisis, que consisten en una instancia negociadora previa a la comunicación de despidos o suspensiones por fuerza mayor⁴⁸ (art. 98). Desde el segundo semestre de 1992, se han implementado un total de 387 procedimientos preventivos de crisis (Boletín de Estadísticas Laborales, No. 30, III trimestre 1995, p. 59). El artículo 95 de la L.N.E. prevé que se pueda declarar en situación de reestructuración productiva, a las empresas o sectores productivos privados,

⁴⁷ Esta no es la única modalidad de intervención sindical en la política. Bialakowsky (1983) describe a la estructura política vinculante de tipo contestataria, (CFDT en Francia, CISL italiana), que aboga por una mayor autonomía de los partidos. O, el caso del sindicalismo norteamericano, que tiene una vinculación oscilante con los dos grandes partidos nacionales.

⁴⁸ Despidos por causas económicas o tecnológicas, que afecten a más del quince por ciento de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores; a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores.

públicos o mixtos, cuando se encuentren afectados por reducciones significativas de empleo. El artículo 106 prevé que el MTSS podrá declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas.

El artículo 84 prevé programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional, que cumplan algunas de las condiciones siguientes: a) que su calificación fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; b) que sean mayores de 50 años; c) que superen los ocho meses de desempleo.

La ley de empleo declara la vigencia del principio de indeterminación del plazo de contratación (en el artículo 27), pero incentiva distintas formas de contratos temporales. Las modalidades previstas pueden ser promovidas o no promovidas. Son promovidas las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento de empleo, por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación.

Hay otras leyes que impactan sobre el mercado laboral: ley de PyMES, de regulación de la prevención de los riesgos y de la reparación de los daños derivados del trabajo (ley 24028 de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, reglamentada por Decreto 1792/92), ley 22432 de Honorarios profesionales.

En la evaluación de los efectos de las leyes, se presentan varias dificultades. Atribuir efectos a las leyes no es sencillo, ya que no tienen en su definición indicadores empíricos que permitan evaluar sus resultados⁴⁹. Sus efectos pueden ser considerados relevantes en el largo plazo⁵⁰, lo cual dificulta su evaluación en el corto plazo. La evidencia de los estudios comparados entre países, es en general contradictoria⁵¹. A diferencia de las leyes, es más factible realizar una evaluación empírica de los programas de empleo, ya que hay mayores precisiones de poblaciones objetivos, plazos, montos destinados, número de beneficiarios.

Sin embargo, algunos efectos de las leyes referidas al mercado laboral aplicadas en el período de estudio pueden ser puntualizados:

⁴⁹ "Después de más de una década de controversias, aún no se ha dirimido el debate sobre los efectos del régimen de protección el empleo - es decir, de las barreras o trabas leales a la libre utilización del despido individual y colectivo y de contratos de empleo flexibles, menos o no protegidos, en el mercado de trabajo" (Marshall, 1996).

⁵⁰ Esta es la opinión de Rodolfo Díaz, expresada en el *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*.

⁵¹ Para un estudio comparativo en profundidad, ver Marshall, "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo"; en *Revista Estudios del Trabajo*, No. 11, Primer Semestre de 1996, ASET

1. Los cambios en las leyes por sí mismos no solucionan las altas tasas de desempleo. Hace dos décadas existía el pleno empleo con la antigua legislación laboral, lo que estaría indicando que el aumento de la tasa de desocupación se debe a procesos de cambios estructurales - acelerados en el período de estudio en Argentina -, más que a los efectos de las leyes. En ese sentido, hay una adaptación del marco legal a situaciones de hecho, pero difícilmente podemos atribuirle un peso muy importante a las legislaciones poco flexibles el carácter de "causa" del aumento de la desocupación. Estas situaciones de hecho son los cambios en los sistemas productivos, que requieren menor cantidad de mano de obra, y en la cual el trabajador asalariado es cada vez menos un insumo crítico.

2. La flexibilización no soluciona el problema de los ingresos de los trabajadores, una de las causas del aumento de la tasa de actividad. Resulta en efecto más sencillo modificar leyes que solucionar el problema de los ingresos.

3. La flexibilización laboral aumenta la precariedad e informalidad laboral. El ingreso a nuevas ocupaciones se produce en general en condiciones de precariedad, entendida como inserción endeble en la producción de bienes y servicios, referida a características ocupacionales que facilitan o impulsan la exclusión del trabajador de su ocupación (Pok, 1992). La legislación argentina se adapta a un proceso mundial sostenido de informalización del trabajo. Es necesario aclarar que la medición empírica y la operacionalización del concepto "precariedad laboral" no es unívoca (Lindenboim, 1995). Por ejemplo, si se considera precarios a los asalariados que no trabajan con contrato legal, la precariedad no es comparable antes y después de una modificación de las características de la legislación que regula los contratos laborales. Quienes fueron considerados "precarios" con una legislación pueden no serlo con otro marco legal más flexible.

4. La legislación de trabajo, y las normas destinadas a alentar el empleo de grupos específicos, implican un posicionamiento respecto de la puja distributiva (y la relación capital - trabajo). La flexibilización laboral aplicada durante el período de estudio en Argentina podría describirse como una serie de medidas que permiten mantener una alianza social estratégica con los sectores concentrados del capital, y satisfacer las demandas de los organismos internacionales de crédito. A su vez el sector público tiene

cada vez menor ingerencia en la regulación directa del mercado laboral, lo que induce a que se modifiquen las relaciones sindicatos/estado. Por otro lado, el mercado laboral tiende a perder el rol de principal asignador de los ingresos, y esto también deriva en un debilitamiento de las instituciones que, como los sindicatos, regulan las relaciones socio-laborales⁵².

3.2.2. Legislación tributaria

En el período de estudio, se llevaron adelante trascendentes cambios en las formas de tributación de los aportes patronales, cuyo principal objetivo explícito fue fomentar la creación de empleo y la erradicación del empleo en negro.

Estos cambios tributarios fueron implementados a través de los sucesivos pactos fiscales entre los gobiernos provinciales y la nación. El "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", firmado el 27 de Agosto de 1993⁵³, incentiva a las provincias a la aplicación de privatizaciones y/o concesiones de servicios a cargo de los estados provinciales, y a la reducción de los impuestos al trabajo. A este Pacto se le ha atribuido una gran importancia como instrumento de desarrollo regional⁵⁴.

El ajuste estructural en el sector público también se impone al aumentar los gastos públicos provinciales y modificarse los sistemas de recaudación tributaria de las provincias, con la implementación del Pacto Federal.

Este acuerdo establece medidas a cumplir por la nación y las provincias que posteriormente debían ser ratificadas por las legislaturas provinciales y el Congreso, como la eliminación de impuestos provinciales, la disminución de los aportes patronales, la modificación de las retenciones del IVA en el sector agropecuario, y la transferencia de los

⁵² El fortalecimiento de la sociedad civil suele verse como un valor positivo en las indicaciones generales de reforma del Estado. "En primer lugar, el estado orienta su acción al: 1) Fortalecer la base de operaciones de la sociedad civil a través de generar espacios amplios que permitan la promoción, desarrollo y fortalecimiento de esta última". (*Ejes e indicadores de la Reforma del Estado*, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991).

⁵³ Un antecedente de este Pacto fue el acuerdo entre la Nación y las provincias de Agosto del '92, que fijaba un ingreso mensual mínimo a las provincias de 725 millones de dólares, provenientes de los recursos de coparticipación federal cuya distribución se rige por la ley 23548 (1988).

⁵⁴ El punto primero de este pacto indica que "los señores gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales".

sistemas jubilatorios provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social. Al mismo tiempo se buscaba simplificar el sistema tributario, eliminando impuestos calificados como distorsivos de la actividad económica.

Al aprobar las legislaturas provinciales las rebajas impositivas mencionadas, luego de conflictivas negociaciones, se obtenía a cambio la reducción de los aportes patronales, con un criterio regional según lo expresado en los documentos oficiales del Ministerio de Economía⁵⁵. Esta medida fue central en la estrategia de creación de empleo y el aumento de la inversión privada en las provincias, según lo previsto por el gobierno nacional. Se argumentaba que las menores cargas patronales beneficiaban a las provincias aumentando el nivel de empleo, y mejorando la competitividad externa de los productos regionales (como una forma de devaluación encubierta).

En el período de estudio se incrementan sustancialmente los recursos coparticipados (de 14.145 millones de U\$S en 1991 a un promedio de 20.953 millones de la misma moneda en el período 1992-1994). Al eliminar impuestos de recaudación directa provincial, hay una mayor dependencia de los presupuestos provinciales de los recursos coparticipados, y por lo tanto del cumplimiento de las orientaciones políticas del estado nacional y los organismos internacionales de crédito respecto del ajuste. Por otro lado, la generalización de un impuesto al consumo como el IVA, constituye una medida regresiva.

A partir del Pacto Fiscal se eliminan la mayoría de los impuestos provinciales (a los sellos, a la transferencia de combustibles, y otros). Al aprobar las legislaturas provinciales las rebajas o eliminación de los impuestos provinciales, se implementaba la reducción de aportes patronales. Los objetivos explícitos de estas medidas fueron mejorar el nivel de empleo y la competitividad externa de los productos argentinos, y la simplificación del sistema tributario.

Si bien esta afirmación requeriría una evaluación más específica, es posible señalar que el Pacto Fiscal no tuvo el efecto esperado de mejorar el nivel de empleo en las provincias.

⁵⁵ "Con el fin de fomentar la competitividad se propuso, a través del Pacto Federal para el Empleo, la producción y el crecimiento en Diciembre de 1993, la disminución de los aportes patronales para los sectores de producción primaria, industria, construcciones, turismo e investigaciones científicas y tecnológicas. La reducción de los aportes se ha diseñado con un criterio regional; beneficiando a aquellas zonas que cuentan con mayores desventajas de localización y que exhiben los indicadores de pobreza más desfavorables. Además, al interior de cada provincia se ha privilegiado -con una mayor reducción impositiva- a las áreas rurales" *Argentina en Crecimiento 1995 - 1999. Programa para el desarrollo regional*. Publicado en Internet. En este documento se indica que la rentabilidad de productores agropecuarios, y en particular de los de mano de obra intensiva (producción tabacalera, refinerías de azúcar, producción frutihortícola del Alto Valle de Río Negro) aumenta. A nivel social, la mayor rentabilidad de algunos sectores no se tradujo en mayores niveles de empleo.

3.2.3. Seguro de desempleo

El programa de mayor importancia en términos presupuestarios es el sistema integral de prestaciones por desempleo. El financiamiento de este programa es a través del Fondo Nacional de Empleo; su duración es de cuatro a doce meses, y la institución ejecutora es la Dirección Nacional de Empleo.

Cuadro 3-14: Evolución de prestaciones promedio anuales de desempleo. Período 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Prestaciones promedio	12808	73376	98516	122349
Número de desocupados (total aglomerados urbanos)	796000	1215000	1326000	2448000
% Cobertura	1.6	6.0	7.4	5.0

Fuente: INDEC. Anuario estadístico 1996; estimaciones de Javier Lindenboim op. cit.

Pueden acceder a este seguro los trabajadores comprendidos en la ley de Contrato de Trabajo. Su principal fuente de financiamiento la constituye la contribución patronal del 1.5% de la masa salarial del sector privado que antes se destinaba al financiamiento del programa de asignaciones familiares.

En 1995 este subsidio alcanzó aproximadamente al 5% del total de los desempleados (había un promedio de 122349 beneficiarios, el 5% de los 2.5 millones de desocupados, según la estimación de Lindenboim, 1995), con un monto promedio de esta prestación es de 320\$, incluyendo las asignaciones familiares. En relación a los años 1993 y 1994, el porcentaje de cobertura es menor en 1995.

En 1995 se destinaron 285.775.000\$⁵⁷ a este programa. Para tener derecho a las prestaciones por desempleo los trabajadores deben estar inscriptos en el Sistema Unico de Registro Laboral, y haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese de contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. Este requisito obviamente disminuye el alcance de la cobertura.

El programa de seguro contra el desempleo ha recibido una serie de críticas en su concepción;

⁵⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Plan Social 1995*.

“la culpa del desempleo lo tiene el propio desocupado que no está calificado para las exigencias de los nuevos tiempos; esto se refleja en las dificultades del acceso a este subsidio, ya que no pueden acceder a él quienes hayan trabajado en negro, ni los despedidos por corto tiempo, ni los que llevan mucho tiempo de desempleados” (Lo Vuolo, 1994).

En los informes de la OIT se sugieren reformas al sistema de prestaciones de desempleo, en las que se advierte que el subsidio de desempleo debe conservar un nivel generoso, pero reduciendo su duración. La duración de los subsidios generosos puede redundar en un desempleo de larga duración, con despilfarro de recursos humanos (OIT, 1995).

Al mismo tiempo, en este programa se deberían considerar cierto tipo de criterios de asignación que no sean independientes de objetivos como la capacitación individual, de manera que el subsidio no incentive la improductividad.

Más allá de que puedan ser ampliados y mejorados, estos planes así formulados no constituyen un mecanismo asignador de ingresos independiente de la inserción en el mercado laboral, en el sentido de que sólo obtienen estos subsidios quienes hayan aportado al Fondo Nacional de Empleo.

3.2.4. Planes de empleo

En el período de estudio se han implementado distintas políticas activas de empleo.

Se aplican programas de relocalización laboral, capacitación y subsidio al empleo privado. Más allá de su efectividad y del optimismo de las evaluaciones oficiales sobre sus beneficios y su alcance⁵⁸, es indudable que frente a una crisis en el mercado laboral es necesario implementar políticas activas de empleo.

⁵⁸ Una nota periodística del 12-FEB-1993 (Interdiarios) indica: El Ministro de Trabajo, Enrique Rodríguez, hizo una evaluación de su gestión durante 1993 y anunció que antes de fin de año comenzará a funcionar un centro informático que contendrá el padrón completo de los trabajadores y empresarios del sistema previsional, de los aportantes y beneficiarios de las obras sociales y de las afiliaciones y desafilaciones de los fondos de pensión que se instrumentará con la jubilación privada. Manifestó que en 1993 se concretaron 2521 programas intensivos de empleo y resultaron beneficiados 54.249 trabajadores. Sostuvo que en el presente año treinta mil empleados participaron de cursos de capacitación lanzados por el Ministerio y que el 82% de ellos consiguió luego trabajo. Informó que el último mes 106 mil personas cobraron seguros de desempleo, que una estimación inicial le llevó a prever que 140 mil desocupados cobrarían el beneficio, por lo que estimó que “se ha producido una baja de la tasa” general de quienes buscan trabajo. Anticipó que en 1994, el plan oficial contempla la generación de cincuenta mil empleos, de los cuales diez mil serán para jóvenes, y el incremento de la formación laboral para trescientos funcionarios provinciales y municipales.

Si bien una evaluación de los resultados específicos de programas focalizados excede los alcances de este trabajo, es posible identificar algunas características generales de estos planes, e inferir el impacto global que puedan tener.

Algunos criterios de evaluación de estos programas son el número de beneficiarios reales en relación a la cantidad de desempleados, el costo por beneficiario, y los criterios de su distribución (tipo de focalización, sistemas de distribución). También pueden ser evaluados cualitativamente en función de la productividad de estos empleos y la sustentabilidad de estos programas. A fin de analizar los criterios que los orientan y su impacto real, se hará una breve descripción de alguno de estos programas.

Programa Intensivo de Trabajo: el PIT ⁵⁹ es el primer programa focalizado de promoción de empleo en implementarse. Se inscribe entre los programas de emergencia ocupacional, y está destinado a trabajadores inscriptos en la Oficina de Empleo de la Red de Servicios de Empleo declarada en emergencia ocupacional. De acuerdo con lo estipulado por la Ley de Empleo, artículo 108, consiste en "acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de la contratación directa del Estado Nacional, provincial o municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social e intensivos en mano de obra". Su objetivo es la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración para la realización de obras y tareas de interés para la comunidad.

El contrato de trabajo a suscribir entre el trabajador y el organismo contratante (provincia o municipio) se rige por la modalidad de los contratos de tiempo determinado de fomento de empleo (artículos 43 al 46)⁶⁰.

⁵⁹En Díaz, Rodolfo; *Libro Blanco del Empleo*; p. 104, SURL - MTSS

⁶⁰Una nota del 27/10/1993 (Interdiarios) refleja la tesitura optimista del gobierno respecto del impacto de estos programas: "El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Enrique Rodríguez, afirmó hoy que durante 1994 se crearán en la Argentina cien mil puestos de trabajo. Al término de la reunión del Consejo Asesor de Empleo y Formación Profesional que sesionó hoy, el funcionario señaló que este año se crearon en mil municipios los Programas Intensivos de Trabajo (PIT), que el año próximo "tendrán un presupuesto de 230 millones de pesos". Rodríguez puntualizó que en 1993 la inversión en planes laborales alcanzó los 93 millones de pesos y agregó que 30 mil personas fueron capacitadas a través de los cursos de Formación Profesional. Destacó que el 80 por ciento de quienes recibieron educación laboral "ya consiguió empleo" y adelantó la puesta en marcha de un plan de formación para 200 mil personas durante cuatro años. Sostuvo que el programa de empleo proyectado necesitará para su implementación la suma de 300 millones de pesos, cifra que aportará el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Rodríguez anunció que "próximamente" se creará el Consejo Federal de Empleo y Formación Profesional, "que decidirá la aplicación del Programa Intensivo de Trabajo en todo el país". El funcionario aseguró que la aplicación del plan de empleo nacional estará relacionado con la población, la situación económica y la tasa de desocupación de cada provincia." Se llegó a indicar que este programa disminuiría en 1993 un punto porcentual la tasa de desempleo. Un cálculo simple indica lo optimista de esta apreciación: los beneficiarios de este programa durante este año fueron 55.000; el número de desocupados fue estimado por Lindenboim (1995) en alrededor de 1.215.000 para Mayo de 1993, sobre un total de 12.272.000 personas activas. La tasa de desocupación era

El PROCOPA, por su parte, tiene los mismo objetivos y características que el PIT, aunque difiere en su financiamiento. Ante el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo - una de cuyas causas fue la reducción de los aportes patronales ya mencionada (Cetrángolo, Golbert, 1995)-, el gobierno ha impulsado la creación de este programa en donde se coparticipa el financiamiento con fondos de las provincias.

Programa de Empleo Privado: está destinado a empresas privadas para trabajadores, sin límite de edad, inscriptos en la Red de Empleo. Consiste en el incentivo a la contratación para la inserción ocupacional por empresas privadas de trabajadores con o sin formación⁶¹. Este programa tuvo presupuestado en 1995 un total de 31.500.000\$. Según el Boletín de Estadísticas del Trabajo, tuvo 17155 beneficiarios en 1995.

Pasantías: en el período de estudio se implementa el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS). La institución ejecutora es el MTSS, y esta destinado a desocupados inscriptos en la Red de Empleo. Las pasantías tienen el objeto de servir como formación, y tienen una duración de uno a tres meses. El PRONAPAS tuvo presupuestado para 1995 30.500.000\$, con un total de beneficiarios proyectados de 23500, según el Plan Social 1995. Esta cifra no coincide con los beneficiarios registrados en el Boletín de Estadísticas del Trabajo (MTSS), que indica que existen 31866 beneficiarios de estas pasantías. Las cifras respecto de estos planes y formas promovidas de contratación hacen difícil de discriminar los puestos de trabajo realmente creados, y los puestos de trabajo que simplemente pasaron de ser no registrados (en negro) a registrados (Castillo Marín, 1996⁶²).

Entrenamiento Ocupacional: el PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional) está dirigido a desocupados jefes de hogar mayores de 40 años sin capacitación. En 1995 se había planificado un total de 22000 beneficiarios (según la estadística del MTSS, el total

alrededor de 9.9%; para que esta tasa disminuyera en un punto porcentual sería necesario que el número de desocupados se redujera a 1.090.000 aproximadamente. Esto implica una diferencia de 125000 frente al número real de desocupados en 1993, alrededor de 2.27 veces el número de beneficiarios reales del PIT (55000).

⁶¹ En Díaz, Rodolfo; op. cit.

⁶² Concepto vertido en una clase en la Universidad de Buenos Aires, en el marco del un taller de investigación de la Carrera de Sociología.

de beneficiarios en el período Enero-Septiembre fue de 13061), con un monto de 38.400.000\$. Este programa tiene focalización geográfica (se destina a algunas provincias, y no a todas). Al respecto, también es necesario notar que este tipo de programas no crean por sí mismos puestos de trabajo, y que a lo sumo los puestos de trabajo actuales podrían ser cubiertos por personas de mayor capacitación (Lindenboim, 1995).

Empleo de Interés Social: el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS) está destinado a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, a trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Empleo mayores de 45 años, o a desocupados de larga duración o con calificaciones obsoletas. El Ministerio paga salarios de nuevos empleados de organizaciones sociales con personería jurídica, como cooperadoras, sociedades de fomento, organizaciones no gubernamentales, y otras. La institución responsable es el MTSS, mientras que la institución ejecutora son Organizaciones No Gubernamentales.

Asistencia Solidaria: el PROAS (Programa de Asistencia Solidaria) es el programa de mayor cantidad de beneficiarios directos y resulta de interés, por ser el que tiene mayor presupuesto de los programas focalizados en 1995. Se trata de un programa de entrenamiento a desocupados de larga duración, cuyos beneficiarios se concentran en las provincias de Tucumán y Santa Fe. Durante el período Enero - Septiembre de 1995, fue el programa de mayor cantidad de beneficiarios. Según el Informe de Coyuntura Laboral de Mayo de 1997 del MTSS, este programa está destinado a brindar entrenamiento y realizar pequeñas obras de infraestructura económica.

Tiene una duración de 3 a 12 meses, y está focalizado por el nivel de NBI (necesidades básicas insatisfechas), la tasa de desempleo, el índice de mortalidad infantil, y la deserción escolar. Los criterios de focalización muestran una fuerte asociación con la lucha contra la pobreza.

3.2.5. Otras iniciativas

Al mismo tiempo, han existido otras iniciativas menores como los planes de forestación, la creación de bonos de empleo y los programas de subsidios por accidentes. También se intenta paliar la desocupación mediante un plan de construcción, destinado a mejorar el déficit ocupacional y a promover las economías regionales mediante la reactivación de la construcción. Se suponía que este plan iba a crear 110.000 puestos de trabajo directos, y 34.000 puestos de trabajo indirectos. El Programa de Asistencia Crediticia para Empleadores (PROCRED) consiste en el subsidio a las tasas de interés de 20000 créditos durante el año 1995, generando "la misma cantidad de puestos de trabajo" (Plan Social, p. 116). También se ha instrumentado un proyecto de creación de oficinas de empleo, que mejoran la información sobre oportunidades de empleo.

Bonos de empleo: el bono de empleo (BOCEP) surge como un instrumento por el cual los gobiernos provinciales pueden financiar programas de retiros voluntarios del sector público (indemnización), facilitando la reinserción laboral del empleado público al transformarse en un crédito para la empresa del sector privado que lo contrate o para que él mismo desarrolle emprendimientos económicamente viables. Los BOCEP son valores de la deuda pública emitidos por el estado nacional, nominativos e intransferibles, cuyo vencimiento opera a los cinco años de emisión. El objetivo general era incentivar a las provincias al ajuste del sector público⁶³, relocalizando a sus ex-empleados públicos, e intentando convertirse en una política no traumática de retiro voluntario desde el sector público al privado (Fernández, Martinovich, Piemonte, 1995).

También se proyectaba la aplicación de este mecanismo al sector privado (Díaz, 1995)⁶⁴.

⁶³ Para adherirse al sistema, las provincias firman un Convenio con la Nación, que contiene metas de reforma estructural, de acuerdo a lo establecido por el Decreto 678/93.

⁶⁴ Una nota periodística del 17-FEB-1993 (Interdiarios) indica: "El presidente Carlos Menem firmara en los próximos días el decreto que pondrá en vigencia el bono de creación de empleo, destinado a estimular a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a concretar el ajuste en sus respectivas administraciones. Así lo informo ayer el ministro de Interior, Gustavo Beliz, al terminó de un prolongado encuentro con su par de Economía, Domingo Cavallo, en el Palacio de Hacienda, en el que se analizó la instrumentación del nuevo bono. Beliz volvió a aclarar que tal como lo señaló en la víspera Cavallo, la Nación se limitara a crear el bono, mientras que serán las provincias y la comuna portefa quienes deban instrumentar la racionalización de sus administraciones. El titular de Interior puntualizó que habrá aportes del Banco Mundial para la creación del fondo que financiará el bono de creación de empleo, y aunque no precisó el monto del aporte del organismo multilateral, descontó que "será muy importante". Indico que la Nación solo proveerá los instrumentos para hacer posible el ajuste y reubicación de los agentes, repitiendo los argumentos de Cavallo del día anterior en el sentido de que el Gobierno no desea que los trabajadores cesados "gasten su indemnización poniendo kioscos". Según

Programa de subsidio a los accidentes: el PROSA (Programa de subsidio a los accidentes) intenta reducir los costos de contratación de trabajadores por parte de las empresas privadas, y es una ayuda económica a las empresas que consiste en una subvención a las primas de pólizas de seguros por accidentes.

Planes de capacitación: como parte de los programas de lucha contra el desempleo, se implementaron una serie de planes de capacitación. El Programa de Capacitación y Formación Profesional desarrolla actividades de capacitación, y tuvo aproximadamente 150.000 beneficiarios en 1995, habiéndose invertido alrededor de 30.000.000\$. Se implementan talleres y Centros de Formación Profesional, con la intención de aumentar la probabilidad de conseguir empleo. El Proyecto Joven se orienta a la capacitación y relocalización de los jóvenes de más bajos recursos, con bajo nivel educativo, y con escasa experiencia laboral. Este programa es parte del Proyecto de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP). Se comienza a ejecutar a fines del 1993, y en 1995 se proyectaba que se le iban a destinar 70.000.000\$ de dólares; a fines de Septiembre de 1995 el cuarto llamado a Licitación adjudicó 1095 cursos distribuidos en todas las provincias argentinas⁶⁵. Este Proyecto se convierte hacia el año 1995 en la iniciativa más importante de capacitación laboral.

El PARP también incluye otras iniciativas, como a) el Proyecto Microempresas (orientado a personas desplazadas del sector público o privado, con intención de ejercer en forma independiente la ocupación que desarrollaban hasta el momento; incluye acciones de capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica); b) el Proyecto Imagen, destinado a proporcionar capacitación para la reinserción profesional a través de cursos contratados mediante licitación pública, cuya duración es entre 15 y 18 horas; c) Programa de Fortalecimiento de las Oficinas de empleo, que prevé el fortalecimiento de unas 200

alternativos, puesto que no quieren incrementar el desempleo. En varias de las provincias con mas alto porcentaje de empleo público también existen las mas altas tasas de desocupación, y según los últimos datos los empleadores son muy reticentes a absorber a ex agentes públicos. Béliz confirmo que la operatoria será coordinada por el Banco Nación, en tanto que se firmaran convenios con las provincias, varias de las cuales ya manifestaron su acuerdo. También según el titular de la cartera política, el intendente metropolitano Saúl Bouer, ya manifestó su acuerdo para utilizar el bono como forma de alentar la reubicación de los agentes de la comuna que se queden sin sus actuales trabajos por racionalización."

⁶⁵ En *Capacitación laboral en Procesos de Reconversión productiva*, Revista *Aportes*, Bs.As, 1996, p. 181.

oficinas de empleo, rehabilitando o reacondicionando las oficinas de empleo públicas y privadas, capacitando al personal de las oficinas de empleo municipales, provinciales, federales y privadas que participen del programa, financiar las actividades y materiales de divulgación.

Por otro lado, el PARP es un ejemplo del rol cada vez mas activo de los organismos internacionales de crédito en la implementación de políticas sociales en los países en desarrollo (Coraggio, 1994). Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó 2700 millones de dólares en financiamiento para programas sociales durante 1995 en América Latina, de los cuáles 1400 millones de dólares fueron destinados a programas de ajuste social⁶⁶.

Las políticas sociales, que habían sido dejadas a discreción de los gobiernos locales, son hoy juzgadas estratégicas para sostener los cambios estructurales. Incluso se propone introducir como condicionalidad de los créditos multilaterales el cumplimiento de ciertas metas medidas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano del PNUD. El poder de estos organismos está en general en su capacidad de incidir en las relaciones económicas internacionales, más que en su aporte financiero (Coraggio, 1994). En general, estas presiones son aceptadas acriticamente.

“Incluso el Banco Mundial ha mostrado que sus posiciones en este terreno varían cuando comienza a acumular errores o resistencias, o cuando encuentra un gobierno firme con propuestas propias y capaz de cumplir con los requisitos formales de las solicitudes de crédito” (Coraggio, 1994).

3.2.6. Beneficiarios y presupuestos destinados

Existen algunas discrepancias en las estimaciones del total de beneficiarios de planes de empleo y capacitación, o al menos en los datos publicados. Según el Anuario Estadístico del INDEC, se ha estimado un total de 316974 beneficiarios de programas de empleo y capacitación en 1993, y un total de 412979 en 1994. El número de beneficiarios de planes de empleo y capacitación presentado en ese Anuario indica para 1995 un total de 586892 planes de empleo, y 53063 planes de capacitación. En el siguiente cuadro se observa la

distribución por jurisdicción de los beneficiarios según el Anuario INDEC (página 310-311).

Cuadro 3-15: Beneficiarios de programas de empleo y capacitación laboral, según jurisdicción. Total del país. Años 1993-1995

	1993			1994			1995			Población
	Total	Empleo	Capacitación	Total	Empleo	Capacitación	Total	Empleo	Capacitación	
Capital Federal	22255	21296	959	31991	29627	2364	10828	3808	7020	2965403
Buenos Aires	54667	53481	1186	39496	36745	2751	56856	46224	10632	12594974
Catamarca	4667	4667		4527	4527		17326	16660	666	264234
Córdoba	2080	2080		1543	1543		23691	20571	3120	2766683
Corrientes	7832	7832		2750	2750		14660	13453	1207	795594
Chaco	7514	7514		7094	7094		31953	31150	803	839677
Chubut	8376	8376		11186	11186		22004	21403	601	357189
Entre Ríos	16449	16449		24367	24367		15796	14602	1194	1020257
Formosa	6600	6600		7889	7889		20391	19813	578	398413
Jujuy	2492	2492		4993	4993		23489	22405	1084	512329
La Pampa	7483	7483		17553	17553		11158	10614	544	259996
La Rioja	10617	10617		24983	24983		23441	23187	254	220726
Mendoza	16967	16967		14032	12872	1160	49013	42455	6558	1412481
Misiones	12466	12466		7913	7378	535	25252	23954	1298	788915
Neuquén	9832	9832		9718	9537	181	31108	29950	1158	388833
Río Negro	10661	10661		29262	29262		13301	11947	1354	506772
Salta	12810	12810		8247	8247		41590	39354	2236	866153
San Juan	8400	8400		7514	7514		21106	20201	905	528715
San Luis	6906	6906		3133	3133		17673	17109	564	286458
Santa Cruz	7120	7120		7537	7537		8372	8354	18	159839
Santa Fe	30244	30244		56020	54790	1230	73561	66802	6759	2798422
Santiago del Estero	5600	5600		22327	22327		45737	45019	718	671988
Tierra del Fuego	5985	5985		6675	6675		5952	5839	113	69369
Tucumán	38951	38951		62229	61569	660	35697	32018	3679	1142105
TOTAL	316974	314829	2145	412979	404098	8881	639955	586892	53063	

Fuente: Secretaría de Empleo y Formación Profesional. Publicado en el Anuario Estadístico, INDEC, 1996. Censo '91, INDEC

Estas cifras no coinciden con las elaboradas en el informe de Coyuntura Laboral del MTSS de Mayo de 1997, donde se indica que le número de beneficiarios de planes de empleo en 1995 era de 217819.

Por su parte, el entonces Ministro de Trabajo Caro Figueroa en la convención de la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) de 1996 estimó el número mensual de beneficiarios a los programas de empleo - considerando también los de

⁶⁶ Samuel Silva; *BID aprobó US\$ 2700 millones para programas sociales en 1995*, 12 de Marzo de 1996 (publicado en Internet)

capacitación - en 1993 de 50000 personas y en 1996 en 380000. El funcionario indicó que en 1995 se gastó alrededor del 1% del PBI para este tipo de programas (considerando también los de capacitación profesional) en Argentina⁶⁷.

En el siguiente cuadro se muestra una estimación de la Dirección Nacional de Empleo y Capacitación laboral del número total de beneficiarios de programas de empleo, y los respectivos montos destinados.

Cuadro 3-16: Montos presupuestados y beneficiarios de los planes de empleos. Período 1993-1996

Año	1993	1994	1995	1996
Montos (miles de \$)	96224	137189	143165	157604
Beneficiarios	60811	114338	217819	196691
\$ Anuales por beneficiarios	1582	1200	657	801

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral, SEyCL, y Elaboración propia

De este cuadro se deduce la tendencia a implementar planes cada vez más baratos, que también puede ser el resultado del desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo. La relación entre los pesos anuales destinados por beneficiario muestra planes de empleo cada vez más económicos: mayor número de beneficiarios a un costo más bajo. Esto ira seguramente en detrimento de la capacidad de estos planes de solucionar los problemas de ingreso, más allá de que contribuyan a disminuir las tasas de desempleo (sin solucionar el problema detrás del indicador).

Por otro lado, se puede inferir el bajo impacto global de estos planes en relación al número de desocupados. El número de beneficiarios de planes de empleo en 1995 (217819) implica alrededor de un 8.7% del número de desocupados (2.500.000) estimado para ese año. Este cálculo es muy estimativo, dado que la duración en el tiempo de los programas es muy disímil, y la estimación de los desocupados refiere a su cantidad en un determinado momento. Al mismo tiempo, algunas consideraciones permiten inducir un impacto aún más acotado:

⁶⁷Comparando con otros países en proceso de transformaciones estructurales, en los países del Centro y Este de Europa, el gasto público destinado a programas relacionados con el mercado de trabajo alcanza aproximadamente al 1% de PBI. En Bulgaria el gasto público en materia de políticas activas de empleo es 0.76%. En la República Checa de 0.36% en 1993. Hungría: 2.94% en 1993. En Polonia, 2.18%, y la República Eslovaca: 1.22% en el mismo año.

1. el número de personas con problemas de inserción en el mercado de trabajo - por ejemplo los subocupados - es mucho mayor al de los desocupados, de los que se deduce que el impacto es menor aún.
2. no es posible estimar directamente los puestos de trabajo efectivamente creados de los simplemente blanqueados a partir de los programas de pasantías
3. algunos de estos programas sólo duran unos pocos meses; por eso, la estadística del número de beneficiarios no implica que el desocupado haya solucionado durante todo un año su problema de inserción en el mercado de trabajo.

Artemio López (1996) ha analizado el manejo clientelístico de la distribución de este tipo de programas, en base a la correlación entre las tasas de desocupación y los niveles de NBI. Bajo el supuesto de que el número de programas asignados debería ser proporcional al número de desempleados por jurisdicción, este autor encuentra que la adjudicación de estos programas está más relacionado con el NBI y la pobreza que con la tasa de desocupación.

Más allá de que este argumento requeriría una mayor profundización, existen algunos indicios que la distribución de estos planes según jurisdicción se realiza de acuerdo a un criterio clientelístico. Utilizando datos de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, la correlación de Pearson entre la población de la jurisdicción y el número de beneficiarios de planes de empleo es baja:

Cuadro 3-17: Correlaciones entre población de la jurisdicción y número de beneficiarios de planes de empleo 1993-1995.

1993	1994	1995
0.781	0.379	0.396

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional. Publicado en el Anuario Estadístico, INDEC, 1996. Censo '91, INDEC

Al mismo tiempo, esta correlación ha ido disminuyendo desde el año 1993 a los valores de 1994 y 1995. Es probable que esto se deba a que la distribución de estos planes se realiza con criterios clientelísticos. Por ejemplo, en la provincia de La Rioja, uno de cada 9.5 habitantes es beneficiario de planes de empleo, la relación más alta de todas las

jurisdicciones (Cuadro 5-23, página 83). Cetrángolo y Golbert (1995) indican también que

“se observa que la estructura de desocupados no guarda asociación con la distribución de los PIT (incluyendo los PROCOPA). Por ejemplo, Tucumán es la provincia que más se ha beneficiado con el otorgamiento de PIT y PROCOPA, pero a no ser la que registra la mayor cantidad de desocupados. Por el contrario, Santa Fe, que tiene el 12.1% de los desocupados del país, sólo recibe el 7% de PIT. Córdoba por su parte accede a apenas el 0.5% de los PIT aunque en ella habitan casi el 7% de los desocupados... en tanto pueden significar una ayuda aunque sea provisoria a aquellos que estén sin trabajo, por elementales cuestiones de equidad debería ser distribuidos de manera más transparente. Los mecanismos deberían ser tales que no puedan ser objeto de uso discrecional...”

En el siguiente cuadro se observan los montos presupuestados para distintos programas de empleo. Según los datos de la Secretaría de Desarrollo Social, se presupuestaron alrededor de 508 millones de dólares en 1995 para los programas contra el desempleo. El 56% de este monto es absorbido por el programa nacional de prestaciones por desempleo, y el 16.3% por el PROAS.

Cuadro 3-18: Monto presupuestado para distintos programas focalizados y subsidios al desempleo en 1995 (en miles de \$)

	Monto presupuestado en 1995 (miles de \$)	%
Capacitación y formación profesional	30000	5.9%
Programa de Empleo de Interés Social	9600	1.9%
Programa de Empleo Privado	31500	6.2%
Programa nacional de Pasantías	30500	6.0%
Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo	285775	56.1%
Programa de Asistencia Solidaria	83200	16.3%
Programa de Entrenamiento Ocupacional	38400	7.5%
Total	508975	100.0%

Fuente: Plan Social 1995. Secretaría de Desarrollo Social

Los montos destinados (algo más de 500 millones de dólares anuales) son altos para los logros obtenidos. En relación al Producto Bruto Interno a precios corrientes (307347 millones de pesos) esta cifra sólo representa el 0.16%, mucho menor a otros países con problemas en el mercado laboral. En materia de políticas sociales, este monto sólo ha sido superado por el monto destinado a planes de vivienda, aproximadamente de 943 millones de dólares en 1995.

3.2.7. Negociación colectiva

La definición de legislación laboral, de convenios colectivos, de salarios mínimos, son procesos conflictivos (a veces asociados a la “lucha de clases”, o las “pujas distributivas”), pero también llegan a “compromisos” o “treguas”. Los períodos de crisis son en general, una ruptura de estos equilibrios y treguas.

La oferta y la demanda de trabajo no son variables autorreguladas. Hay instituciones⁶⁸ como el estado o los sindicatos que regulan las variables significativas del mercado de trabajo (empleo, actividad, desempleo, ingresos), en el sentido de que su accionar se orienta al control de su variación. La pérdida de poder de los sindicatos, por ejemplo, no se debe a una autorregulación natural del mercado, sino a las relaciones de fuerza políticas. La racionalidad del mercado se construye a partir de racionalidades individuales agregadas⁶⁹; la institucionalización de grupos de presión, como los sindicatos, resulta una intervención externa al mercado disfuncional para el modelo; por ello se requiere debilitar el poder sindical.

En las relaciones sociales de producción se establecen instituciones mediadoras, que normatizan y regulan las relaciones sociales.

Las variaciones en los niveles de empleo no pueden entenderse sin una referencia a los llamados procesos de regulación. Los cambios en la negociación colectiva, pueden ser interpretados en este sentido.

Las políticas en el período en la Argentina incentivaron la descentralización de la negociación colectiva, y el aumento salarial pactado por productividad. En el período de estudio se incentivan las negociaciones salariales por empresa, y se desalientan las negociaciones por rama de actividad. La fundamentación oficial del incentivo a los

⁶⁸ Las instituciones (término aquí no utilizado en un sentido amplio, que indique toda convención cultural, como por ejemplo el lenguaje) pueden considerarse grupos de personas que se reúnen y rutinizan actividades en común; y que intentan regular la evolución de variables (empleo, ingresos, salarios), configurándose y modificándose según las necesidades de regulación.

⁶⁹ Al discutir las tesis neoliberales, indica Isuani: “...El intercambio libre de los individuos producirá una cantidad de bienes y una distribución de ellos que nunca podrá ser juzgada con el criterio ético de la justicia. Las distribuciones son lo que deben ser, el resultado de un proceso no calculado, no deseado por nadie sino efecto de la fuerza misma de las cosas. Cualquier distribución que se haga desde el Estado nunca podrá igualar la pertinencia de la que naturalmente produce el mercado. Esta visión culpabiliza al Estado no por la calidad de sus intervenciones sino por su misma presencia en el ámbito de la vida socioeconómica. Existe falta de bienestar precisamente a causa de la intervención del Estado...” (Isuani, E., y otros; *Estado Democrático y política social*; Ed. Eudeba, Bs.As., 1989, p.34).

convenios por empresa es que la negociación colectiva por rama de actividad hacía imposible controlar la evolución de los salarios con la evolución de la productividad (Rojo, 1991). En 1994, los convenios por empresas superan a los convenios generales, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 3-19: Convenios colectivos de trabajo firmados según año de homologación. Período 1989 - 1995

	Total	Convenios generales	Convenios por empresa
1988	28	28	-
1989	76	58	18
1990	74	62	12
1991	54	33	21
1992	35	20	15
1993	55	28	27
1994	51	17	34
1995	60	18	42

Fuente: Boletín de Estadísticas laborales, No. 30, III Trimestre de 1995, MTSS.

Los sistemas de negociación colectiva se caracterizan por el grado de coordinación en distintos niveles.

En Estados Unidos existen modalidades de negociación similares; no hay acuerdos de ámbito nacional o sectoriales que establezcan bases para llegar a acuerdos en ámbitos inferiores. La negociación por empresas es la tendencia dominante, mientras que la negociación multiempresarial se ha desmantelado (Kochan, 1986; Cullen, 1987). En Francia, la negociación colectiva se ha extendido, en parte por iniciativa de los gobiernos, convirtiéndose en un sistema de negociación tripartito desarrollado, a pesar de la baja tasa de sindicalización. La negociación del ámbito nacional y multisectorial se reavivó a finales de los años 80 al firmarse “acuerdos de orientación” nacionales⁷⁰.

Como se había indicado, el Decreto 1334 (7/91) establecía la prohibición de trasladar a precios el incremento de salarios otorgado. Este decreto aclara que se tendrán en cuenta no sólo

⁷⁰ En un artículo llamado “Unemployment and Inflation: a New View of Economy” publicado en Internet, S/D., se ha sugerido como mecanismo de negociación alternativo a la negociación colectiva un sistema de evaluación del trabajo de cada empleado, en base a su responsabilidad, necesidad de entrenamiento previo, esfuerzo físico y mental involucrado. Este es un mecanismo relativamente generalizado en Estados Unidos. El artículo propone que se trabaje entre sindicatos, representantes financieros y el estado en mecanismos de evaluación generalizados, que puedan crear un estándar de evaluación para todo un país. El pago de los salarios con un sistema estandarizado evitaría las disputas y las presiones inflacionarias de la negociación colectiva. Esto requeriría una serie de especificaciones y una adaptación a cada país

“los incrementos de la producción con igual dotación de factores, sino también el mayor rendimiento del factor trabajo...”⁷¹

Al ser fija la relación peso-dólar por la ley de Convertibilidad, el incremento salarial en base a productividad garantizaba que el costo unitario de los productos no variara⁷².

3.3. Focalización y políticas universales de ingresos

La focalización (beneficiarios identificables) es una de las características de las políticas sociales y de empleo implementadas en Argentina en el período de estudio. Esta característica es adoptada siguiendo los lineamientos de los organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial (Coraggio, 1994; Dos Santos, 1994).

En la década del '60, la focalización era pensada en el contexto más amplio del problema de la redistribución de ingresos, en el cual las políticas sociales eran sólo uno de los instrumentos para lograrla (Dos Santos, 1994). En los ochenta, la focalización se reduce a la implementación de programas contra la extrema pobreza (CEPAL, 1989). Las descripciones anteriores de los programas de empleo parecen confirmar esta tendencia.

El supuesto de que luego del ajuste los beneficios del crecimiento económico se iban a expandir a los no beneficiados por la focalización, en general no se cumplió en la mayoría de los países de América Latina (Dos Santos, 1994). En Argentina y durante el período de estudio, la focalización tiene además otro tipo de dificultades, como los posibles manejos clientelísticos. El clientelismo no es un factor negativo *per se*, pero tiene el inconveniente de producir puestos de trabajo por lo general inestables y poco eficientes.

La corrupción también dificulta la efectividad de la focalización; y la participación de las ONG o de otras organizaciones intermedias - que podría limitar las prácticas clientelares o corruptas - muchas veces no tiene la escala ni la infraestructura necesaria para la solución

⁷¹ Estas disposiciones están contenidas en el Art. 3° bis del decreto mencionado, e importan una adecuación a la Ley de Convertibilidad y a los criterios de productividad, del artículo 4° de la Ley 14250 (Convenciones Colectivas), según texto ordenado por el Decreto 108/88.

⁷² Existe una actualidad una discusión respecto de la productividad. Productividad es un concepto claro desde el punto de vista teórico, relación producto/insumo: hay mayor productividad cuando la cantidad de productos aumenta con un mismo nivel de insumos o viceversa cuando se logra la misma cantidad de producto, con una menor incorporación de insumos al proceso de producción. Sin embargo, no resulta tan claro cuando debe determinarse en el caso de una empresa concreta, una rama o sector de la economía. Aparecen dificultades relacionadas con las unidades de medición de producto e insumo y en estos últimos las referidas a estimación de la productividad de cada uno. En general, es más fácil indicar que hay una mayor o menor productividad, que cuantificar exactamente la variación de ésta.

de este tipo de problemas. Por ejemplo, es difícil definir o tener criterios objetivos sobre cuáles municipios o regiones son declarados en emergencia ocupacional. El hecho de que la pobreza está crecientemente concentrada en ciudades, hace difícil focalizar sin generar segregaciones que contribuyen a desintegrar la sociedad y que la comunidad rechaza (Coraggio, 1994).

Los programas focalizados no son efectivos, en el sentido de mejorar la distribución de ingreso. Frente a esta situación, se ha descrito la posibilidad de instaurar un ingreso ciudadano, universal y no focalizado, a tiempo determinado, como una de las formas en que es posible solucionar parcialmente el problema del ingreso y del desempleo.

Lo Vuolo (1994) ha desarrollado este tema como uno de los presupuestos para pensar la seguridad social:

“un ingreso básico de los ciudadanos, independiente del trabajo, que se complemente con políticas universales que apuntes a los servicios de ‘patrimonio humano’ indispensables para desarrollarse autónomamente. Pienso fundamentalmente en salud y educación”.

Este ingreso universal puede ser pensado como similar al salario mínimo vital y móvil (implementado durante la gestión de Illia) pero independiente del trabajo asalariado. Puede adquirir también distintas formas no monetarias, como accesos a servicios de salud, educación o vivienda.

Las políticas universalistas son afines al Estado de Bienestar (Dos Santos, 1994). En cierta forma, un ingreso ciudadano universal sería una forma de desmercantilizar la fuerza de trabajo, lo que continuaría el proceso ya iniciado en la posguerra por el Estado de Bienestar. Los regulacionistas han analizado el impacto del marco institucional generado a partir de la posguerra sobre las relaciones laborales y la desmercantilización de la fuerza de trabajo.

“La acción pública contribuyó al proceso de desmercantilización de la fuerza de trabajo mediante la difusión de un conjunto de instrumentos que fortalecieron la capacidad de los trabajadores y sus familias de sobrevivir, independientemente de su participación en el mercado” (Cortes, 1994).

El ingreso universal también puede compararse al impuesto a la renta negativo, que consiste en un impuesto cobrado sobre el nivel de ingresos. Todas las personas que superen un cierto nivel de ingreso, tendrán que pagar un impuesto sobre la renta, mientras que los que estén abajo de ese nivel, y estén dispuestos a recibir una readaptación para encontrar trabajo, recibirán un impuesto a la renta negativo, es decir, una renta pagada por el estado (OIT, 1995).

Es necesario aclarar que este tipo de política universal de ingreso requiere toda una serie de definiciones muy complejas, como el control del uso de este tipo de beneficios por los inmigrantes, o la falta de incentivo social al trabajo y a la capacitación (que podrían ser desmotivados frente a una política irrestricta de ingreso universal, con un despilfarro de recursos humanos). También, nuevamente, la corrupción puede ser un obstáculo a la viabilidad de este tipo de políticas universales. Sin embargo, y dada las tendencias a la sustitución de la mano de obra en el proceso productivo, parece necesario que las distintas alternativas y modalidades de políticas universales de ingreso sean analizadas.

4. Conclusiones

Los desajustes entre la oferta y la demanda laboral en el período se manifestaron en un aumento de la tasa de actividad y de la tasa de desocupación abierta muy significativo. El número de desocupados en 1995 alcanzaba a alrededor de los 2.500.000 personas en todo el país.

De acuerdo al diagnóstico, la caída de los ingresos produce un aumento de la tasa de actividad en el Area Metropolitana de Buenos Aires; este aumento de la oferta laboral no es absorbido por nuevos puestos de trabajo. La falta de ingresos de muchos desocupados hace imposible el acceso a un nivel mínimo de subsistencia y servicios.

El ingreso per cápita familiar promedio (deflacionado) disminuye entre 1993 - 1994 en unos 1.93\$, y cae en 18.97\$ entre Octubre 94 y Mayo del 95. En porcentajes, el ingreso promedio disminuye en alrededor de un 0.6% entre 1993 - 1994, en un 5.91% entre Octubre 1994 y Mayo 1995, y se mantiene prácticamente sin variaciones entre Mayo y Octubre del '95. Esta caída de los ingresos ha sido mucho más significativa en los deciles de ingreso bajo, cuyos ingresos medios, tomando como base 100 en Octubre de 1993 disminuyen a 86.5 en Octubre de 1995; mientras que los ingresos de los deciles altos sólo disminuyen en el mismo período de 100 a 99.

Al mismo tiempo, se registra un aumento proporcionalmente mayor de las tasas de actividad en los deciles de ingreso bajo (decil 1 a 5) con respecto a las mismas tasas en los deciles de ingreso alto (decil 6 a 10). Tomando como base 100 la tasa específica de actividad en Mayo de 1990, en los deciles bajos esta tasa aumenta a 132 en Mayo de 1995. Mientras tanto, las tasas específicas de actividad en los deciles de ingresos altos aumenta a un ritmo menor: de 100 a 111 en el mismo período. Esta evidencia de las tasas diferenciales favorece la hipótesis de un crecimiento de la tasa de actividad en los hogares donde se registra una caída de los ingresos.

El aumento de los desempleados típicos, en una tendencia irregular pero sostenida, también indicaría que el aumento de la tasa de actividad fue una estrategia familiar de vida

Este fenómeno ya ha sido descrito, pero sus consecuencias hacia las políticas públicas y el rol del estado en la asignación de ingresos no ha sido estudiado con sistematicidad.

Más allá de los planteos a futuro y las consecuencias que puedan tener estos fenómenos sobre la organización social capitalista, estos procesos se reproducen en la Argentina. Por otro lado, el "fin del mundo del trabajo" aquí se da en un contexto particular de ajuste estructural del estado, que no existen en Europa por ejemplo. Y esta circunstancia da perfiles particulares a las políticas de empleo y a la capacidad de dar respuestas al problema.

El desempleo en este país será un fenómeno perdurable y estructural, y no se debería esperar que se vuelva a una situación de pleno empleo. El aumento del llamado "núcleo duro" (personas de baja empleabilidad) en el Area Metropolitana en el período de estudio del 19.2% en Mayo de 1990 al 26.9% de los desocupados en Mayo de 1995 permite predecir un aumento del desempleo estructural. Esto indicaría al mismo tiempo que los pocos empleos disponibles en el futuro no se repartirán equitativamente, sino entre unos pocos empleables, lo cual es una característica novedosa del aumento de la desocupación.

Dada la fuerte asociación entre el acceso a ingresos y recursos con la participación efectiva en el mercado laboral, una situación prolongada de desempleo lleva a un cambio en la distribución de los ingresos. El deterioro de los sectores de ingresos bajos y el aumento de la participación del ingreso total en los sectores altos, se observa en la distribución general del ingreso por decil para los datos del Area Metropolitana. Según estimaciones de Salvia, el primer quintil obtiene en 1991 el 7.4% del ingreso total, y en 1995 el 6.4%; mientras que el quinto quintil aumenta su participación en el ingreso del 43.9% al 46.2%.

El agravamiento de la situación del mercado laboral irá acentuando los problemas del acceso a recursos y servicios, que depende de la inserción en el mercado laboral; dado que no hay otra forma en las economías urbanizadas de acceder a recursos mínimos que el dinero, frente a la crisis del mercado laboral no existen condiciones mínimas para la subsistencia de muchos grupos familiares.

El problema del mercado de trabajo es entonces, básicamente, un problema de acceso a recursos y servicios. En este contexto de transformación del mercado laboral, el

desempleo es una de las demandas que mayores amenazas genera a la gobernabilidad y a la legitimidad del estado.

Por ello, el estado debe dar respuestas al problema. En un contexto de amplia reforma del estado, el papel del sector público se redefine y es motivo de debate teórico y práctico. Se ha debatido sobre la articulación de programas de empleo con las políticas macroeconómicas, el control del conflicto social por parte del estado (Marshall, Cortés, 1995), el aumento de la capacidad de anticipación de los ciclos económicos recesivos (Canitrot, 1995) y de las consecuencias negativas de los procesos de reconversión productiva (Monza, 1995), y la necesidad de objetivos realistas (Monza, 1995), como por ejemplo que no aumente la tasa de desocupación de aquí a fin de siglo.

Por otro lado, las instituciones que regulaban el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones se debilitan, se transforman o desaparecen, en un proceso de fragmentación social.

El estado deja de intervenir en la producción directa de bienes y servicios, en un proceso amplio de privatizaciones. Un estado mínimo ("regulador") y sin intervención directa en el proceso productivo debe resolver el problema del mercado de trabajo y la distribución de ingresos.

A fin de resolver los desajustes entre la oferta y la demanda laboral, desde el sector público se han adoptado ciertas políticas por acción u omisión. En general, estas políticas se han orientado al aumento de la demanda laboral, más que a disminuir la oferta laboral.

Entre otros aspectos, se modifican distintas legislaciones con impacto sobre el mercado laboral. Si bien no es sencillo atribuir efectos a las leyes, la evolución de las tasas de empleo y las de desempleo indicarían que la flexibilización de las legislaciones y la disminución de los aportes patronales no han tenido el efecto deseado de creación de empleo. En este sentido, los sucesivos pactos fiscales y acuerdos entre la nación y las provincias que modificaron la estructura tributaria e intentaron ser un instrumento de promoción del desarrollo regional, no fueron exitosos. Al mismo tiempo, existe una inconsistencia macroeconómica entre la reducción de los aportes patronales y la posibilidad de financiamiento de programas y subsidios de empleo a través del Fondo Nacional de Empleo. Según estimaciones de Cetrángolo y Golbert (1995), la reducción de

los aportes patronales significó una quita de 100 millones de pesos al Fondo Nacional de Empleo.

Los cambios en las leyes por si mismos no solucionan las altas tasas de desempleo; difícilmente podemos atribuirle un peso muy importante a las legislaciones poco flexibles el carácter de "causa" del aumento de la desocupación. Por otro lado, es seguro que la flexibilización no soluciona el problema de los ingresos de los trabajadores, una de las causas del aumento de la tasa de actividad según el diagnóstico. Por otro lado, tampoco puede inferirse que el nivel de empleo hubiera mejorado si se hubiese mantenido vigente la antigua legislación.

La implementación del subsidio de desempleo, previsto en la Ley Nacional de Empleo (1991), también fue una medida necesaria. Pero su cobertura es baja; alcanza únicamente a alrededor del 5% de los desocupados en 1995 (dado que la duración de los programas es muy disímil, y la estimación de los desocupados refiere a un momento determinado, la comparación de estas cifras es sólo estimativa). Al mismo tiempo, la asignación del subsidio sigue estando condicionada por la participación en el mercado laboral, y no independiza el ingreso de ésta.

Otra medida necesaria fue la implementación de programas de empleo, de los cuáles no había antecedentes en las políticas públicas argentinas. Estos programas, si bien deben ser perfeccionados, sin duda fueron y serán necesarios. Los criterios generales que guiaron la implementación de estos programas de empleo en el período fueron:

1. Las políticas se focalizan con distintos criterios; v.g., necesidades básicas insatisfechas, regiones carenciadas. Por ejemplo, el PROAS (Programa de Asistencia Solidaria, el de mayor alcance en cuanto a beneficiarios en el período de estudio) se focaliza según necesidades básicas insatisfechas, índice de mortalidad infantil, y deserción escolar. El universalismo de las políticas sociales - típico del estado de bienestar - es un criterio que tiene a abandonarse en el período.
2. Promoción de contratos laborales flexibles (y el fin del criterio del contrato por tiempo indeterminado) en el sector privado.
3. Creación de empleos precarios de baja productividad y poco sustentables en el tiempo en el sector público; no existe una evaluación de la productividad de los puestos de

trabajo creados, y del producto real de estos programas. Más allá de las dificultades que implica su medición, sería necesario saber cuál fue el producto obtenido a partir de los empleados en estos programas, y si son sustentables desde los beneficios fiscales a las empresas o desde las subsidios públicos.

4. Bajo impacto en relación al número de desocupados. En 1995, el número total de beneficiarios de planes de empleo y capacitación alcanza a 639955. La duración de algunos de estos programas es limitada - v.g. el PROAS dura entre 3 y 12 meses-. Estos programas pueden ser útiles en un contexto de crisis; pero no puede esperarse que disminuyan significativamente las tasas de desempleo.
5. Al mismo tiempo, y ante el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo - en parte producto de la reducción de los aportes patronales - se ha observado una tendencia a la reducción de la relación beneficiarios / presupuestos destinados; es decir una tendencia a crear programas cada vez más baratos, que si bien pueden disminuir los niveles de desempleo, probablemente no solucionen el problema de los ingresos.
6. De la gran cantidad de modalidades de los programas de empleo (una "diversidad caótica"; Cetrángolo y Golbert, 1995) se puede inferir también que su implementación se encuentra en una etapa experimental, y en un futuro deberían tener una organización más centralizada, y con criterios más homogéneos. En general, la multiplicación de estos programas constituye una diversidad de objetivos, recursos y criterios de focalización que atenta contra su eficiencia. El hecho de que los programas sean muchos, no significa que el alcance sea mayor en términos de beneficiarios.

El efecto a corto plazo de la situación del mercado laboral y del aumento del desempleo puede ser el aumento de la microviolencia y de las urgencias inmediatas de subsidios. Las medidas en el corto plazo -programas de empleo, capacitación- son necesarias y deben ser mejoradas, ampliadas y potenciadas.

A largo plazo, es posible que continúen las históricas pujas distributivas al interior del mercado laboral (entre ocupados); pero seguramente estos conflictos convivirán con pujas distributivas cada vez más significativas entre los incluidos y los excluidos del mercado de trabajo (ocupados-desocupados). Los sindicatos o las empresas privadas pueden regular

sólo parcialmente estos conflictos y pujas distributivas, dado que éstas involucran a incluidos y excluidos del mercado laboral. Por ello, puede preverse que el estado tendrá un rol fundamental en la definición de los nuevos mecanismos de asignación de los ingresos, cumpliendo con su rol específico de integración social.

Dadas las fuertes demandas al respecto, el estado debería continuar la implementación de programas y subsidios de desempleo aumentando su eficiencia y evaluando su productividad, y tendiendo a alguna política universal de acceso a recursos y servicios, dadas las dificultades que produce la focalización. La corrupción y el clientelismo dificulta la efectividad de la focalización; y la participación de las ONG o de otras organizaciones intermedias muchas veces es insuficiente.

Dado un proceso a largo plazo de reducción de las posibilidades de inserción en el mercado laboral, se deberían orientar las políticas públicas al acceso a los ingresos y servicios independiente del mercado laboral. En este escenario, serían necesarios nuevos criterios de asignación del ingreso (subsidios de desempleos reformulados, políticas de ingresos mínimos) que reemplacen al salario.

A largo plazo, hay una incapacidad del estado argentino para mantener una regulación sobre la oferta y la demanda laboral. Los cambios a largo plazo producto de la menor importancia de las relaciones salariales deben ser tenidas en cuenta por los planificadores de políticas públicas.

El desafío parece ser implementar programas con tendencia universalista de ingresos mínimos en un contexto de desarrollo económico. Sin respuesta a este desafío, el estado tendrá problemas de gobernabilidad y de control del conflicto social.

Los costos sociales del ajuste replantean el rol del Estado de asegurar que ningún habitante se encuentre debajo de un nivel mínimo de cobertura de necesidades humanas, e intervenir frente a las desigualdades sociales (Bustelo e Isuani, 1990).

Al mismo tiempo, el estado se constituye como el principal articulador de una sociedad (Osztak, 1990), y la crisis del mercado laboral puede cuestionar su capacidad para desempeñar su papel integrador.

Factor de ponderación: la estimación del número de empleados, desocupados y activos mediante las proporciones captadas por la EPH depende de la cantidad de personas a las que se proyecta la población. El INDEC calcula en sus cuadros la llamada población de referencia, a la cual proyecta sus estimaciones de proporciones. En el período 1993-1995 estas estimaciones registran un descenso del número de habitantes. La población de referencia en 1995 (11315779 habitantes) es menor que en 1994 (11474122), y que en 1993 (11690471 para G.B.A.). El efecto que produce esta subestimación de la población de referencia, es que se calcula un número menor de desempleados (y también de empleados). Este crecimiento demográfico negativo es poco factible - y no coincidiría con las tasas de crecimiento intercensal sobre las cuales se calcula habitualmente -.

Para la estimación de los ingresos totales también es necesario calcular la población de referencia. Si aplicamos una corrección del factor de ponderación llevando la población de 1994 a 11703604 para el GBA, obtenemos un suma de los ingreso familiares de 3.517.061.725\$. Para una población en 1995 de 11749999 habitantes, el ingreso sería de 3.390.310.820\$. Si bien los valores en sí mismos no tienen mucha validez metodológica - debido a la proyección y los problemas de estos registros-, la comparación entre las cifras puede tener más sentido, y sostener la conclusión de que existió una caída del ingreso per cápita familiar.

Definición operacional del núcleo duro: se utilizó la fórmula $IF ((edad \geq 45 \text{ or } tiempo=4) \text{ and } tipodes = 1) NUCLEO=1$. Tiempo es la variable que mide el tiempo de desempleo, y tipodes es la variable que registra si el desocupado tuvo un trabajo anterior. El código 4 corresponde a un tiempo de desocupación "igual o mayor de un año", y el código 1 de tipodes corresponde a la categoría "tuvo empleo anterior".

Cuadro 5-20 (Anexo): Evolución de variables macroeconómicas y tasas de subocupación, actividad y desocupación.

	Tasa subocupación	Tasa actividad	Tasa desocupación	Variación del PBI	Importaciones	Inversión	Exportaciones	Consumo
1981	5.20	39.15	4.55	-5.70	-8.20	-16.30	5.20	-3.50
1982	6.00	39.15	4.70	-3.10	-42.60	-16.40	3.90	-5.60
1983	4.75	37.75	4.15	3.70	-6.90	-7.0	2.60	4.10
1984	4.60	38.40	3.85	1.80	4.70	-3.40	-2.60	3.80
1985	6.05	38.85	5.20	-6.60	13.00	-17.80	15.60	-6.70
1986	6.25	39.80	4.65	7.30	14.90	15.20	-10.70	8.50
1987	7.90	40.45	5.30	2.60	13.20	14.80	-3.40	1.40
1988	7.55	40.45	6.00	-1.90	-11.50	-2.00	18.40	-4.60
1989	8.25	41.35	7.30	-6.20	-18.10	-24.40	6.30	-4.10
1990	8.25	40.60	7.30	-1.0	6.0	-9.90	18.90	-4.0
1991	7.35	40.85	5.80	8.90	64.90	25.10	-8.30	12.60
1992	7.45	41.55	6.65	8.70	66.00	30.90	-1.30	11.40
1993	8.65	43.75	10.10	6.00	11.00	13.70	5.00	5.10
1994	10.20	43.25	12.10	7.10	20.90	18.20	13.80	5.80

Fuente: CEPAL.

Cuadro 5-21 (Anexo): Hogares según escala de ingreso per cápita familiar. Porcentaje del ingreso por decil.

Número del decil	1974	1980	1985	1987	1989	1990	1991	1993	1994	1995
1	4	3,6	3,3	3	2,6	2,9	3,1	2,6	2,9	2,9
2	5,4	4,5	4,7	4,5	3,4	4,6	3,9	4,2	4,4	4,4
3	6,5	5,4	6,1	5,1	4,8	4,8	5,7	5,0	4,9	5,0
4	7,5	6,2	5,3	6,1	5,1	6,5	5,1	6,1	6,2	6,1
5	8,1	7,2	6,9	7,3	4,7	7,3	6,6	7,6	7,3	7,3
6	9,5	8,7	9,1	8,4	7,7	6,7	8,8	8,5	8,3	8,2
7	11,1	10,5	10,9	10,2	9	9,3	10,2	10,2	9,9	9,9
8	12,4	12,5	12,2	11,6	11,6	12,2	12,4	12,4	12,7	12,1
9	14,3	15,4	16,6	15,5	17	15,7	15,5	16,8	16	15,7
10	21,3	25,9	25	28,4	34,2	30,0	28,5	26,5	27,4	28,4
Desviación respecto de la media	3.812	4.868	4.93	5.132	6.554	5.58	5.336	5.188	5.22	5.24

Fuente: INDEC y elaboración propia.

Cuadro 5-22 (Anexo): Tasas de desocupación normalizadas en distintos países de la OCDE.

Tasa de desocupación normalizadas	1983	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Estados Unidos de Norteamérica	9.7	5.7	5.4	5.7	7	7.7	7.2
Japón	2.6	2.5	2.3	2.1	2.1	2.2	2.5
Europa central y Occidental	9.8	8.4	7.5	6.9	7.4	8.1	9.1
Sur de Europa	11.4	13.2	12.4	11.6	11.4	12.5	14.1

Cuadro 5-23 (Anexo): Beneficiarios de planes de empleo según jurisdicción (año 1995)

	Beneficiarios de Planes de Empleo	Población (Censo 1991)	Habitantes / beneficiarios de planes de empleo
La Rioja	23187	220726	9.5
Tierra del Fuego	5839	69369	11.9
Neuquén	29950	388833	13.0
Santiago del Estero	45019	671988	14.9
Catamarca	16660	264234	15.9
Chubut	21403	357189	16.7
San Luis	17109	286458	16.7
Santa Cruz	8354	159839	19.1
Formosa	19813	398413	20.1
Salta	39354	866153	22.0
Jujuy	22405	512329	22.9
La Pampa	10614	259996	24.5
San Juan	20201	528715	26.2
Chaco	31150	839677	27.0
Misiones	23954	788915	32.9
Mendoza	42455	1412481	33.3
Tucumán	32018	1142105	35.7
Santa Fe	66802	2798422	41.9
Río Negro	11947	506772	42.4
Corrientes	13453	795594	59.1
Entre Ríos	14602	1020257	69.9
Córdoba	20571	2766683	134.5
Buenos Aires	46224	12594974	272.5
Capital Federal	3808	2965403	778.7

Fuente: Publicado en el Anuario Estadístico, INDEC, 1996. Censo '91, INDEC

Cuadro 5-24 (Anexo): Cantidad de puestos de trabajo creados por los programas de empleo según jurisdicción. Período Enero-Septiembre de 1995.

	PRONAPAS	PEP	PROAS	PRENO	PROEDIS	TOTAL
Total	31866	17155	38833	13061	1359	102274
Buenos Aires	1173	1513	1508		100	4294
Capital Federal	1071	2420			231	3722
Catamarca	809	233	1042		40	2124
Córdoba	4765	138	21	147		5071
Corrientes	64	178	1526			1768
Chaco	922	722	2100		30	3774
Chubut	1149	337	55	1580		3121
Entre Ríos	1362	27	26	711	220	2346
Formosa	99	65	1390			1554
Jujuy	1684	667	1021			3372
La Pampa	512	72		2253		2837
La Rioja	1399	451	2036		364	4250
Mendoza	3928	3473	130	2338	143	10012
Misiones	87	10	1176			1273
Neuquén	698	539	30	2696		3963
Río Negro	892	551		346		1789
Salta	854	424	4571			5849
San Juan	1801	249	854			2904
San Luis	1299			1560		2859
Santa Cruz	791	354		975		2120
Santa Fe	3954	2194	5124		231	11503
Santiago del Estero	615	1192	4418			6225
Tierra del Fuego	243	99		455		797
Tucumán	1695	1247	11805			14747

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales del MTSS No 30, Tercer Trimestre 1995.

6. Bibliografía

- Barbeito, A., Lo Vuolo, R. La modernización excluyente, UNICEF, CIEPP, Losada. Bs. As., 1992.
- Beccaria, Luis. "*Margen bruto y distribución del ingreso: un análisis de corto plazo de la industria manufacturera argentina*". CEPAL, Bs.As., 1982.
- Beccaria, Luis. "*Reestructuración, empleos y salarios en la Argentina*". En Estudios del trabajo, No. 3, Primer semestre 1992, ASET, Bs. As..
- Beccaria, Luis y N. López (1994). "*Reconversión productiva y empleo en Argentina*", en Estudios del trabajo, número 7, primer semestre 1994, ASET, Bs. As.
- Beccaria, Luis y López, Néstor. *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad Argentina*. UNICEF/ LOSADA. Buenos Aires, 1996.
- Bialakowsky, A.; Kogan, H.; Miciali, C.; "*Articulaciones laborales en la crisis del sindicalismo argentino, 1976-1981*"; CLACSO, Mayo 1985.
- Boletín de Estadísticas Laborales, MTSS, No 30, Tercer Trimestre 1995; 1997.
- Bour, José Luis. "*Los cambios en la oferta de trabajo*", Libro blanco del empleo en Argentina, MTSS, Buenos Aires, 1995.
- Canitrot, Adolfo. Presentación General. Libro blanco del empleo en Argentina, MTSS, Buenos Aires, 1995.
- Cademartori, José. "La humanidad sobrante; una indagación sobre el desempleo", en *Realidad Económica*, N 134.
- Capacitación laboral en Procesos de Reconversión productiva*, Revista Aportes, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 3, No. 5, Buenos Aires, 1996.
- Ceballos, Marta; "*Metodología cuantitativa para una caracterización diacrónica de recursos humanos desocupados*", Revista Paraguaya de Sociología, Año 29, No.83, 1992.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "*Indicadores Macroeconómicos de la Argentina*", Enero-Marzo 1995, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- CEPAL, "*Transformación productiva con equidad*", Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1990.
- Cetrángolo, O.; Golbert, Laura; *Desempleo en Argentina: Magnitud del problema y políticas adoptadas*. Revista Aportes, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 3, No. 5, Buenos Aires, 1996.
- Coraggio, José Luis. "*Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales*". En Desempleo

Estructural, Pobreza y precariedad. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.

Cortés, Rosalía; Marshall, Adriana; "Regulación de la fuerza de trabajo", en Estudios del trabajo, ASET, número 1, 1991.

Cortés, Rosalía, "Regulación institucional y relación asalariada en el mercado urbano de trabajo, Argentina, 1980-1990", Realidad económica, No. 121, Enero/Febrero de 1994, IADE, Bs. As.

Díaz, Rodolfo. "El empleo, cuestión de estado". Libro blanco sobre el empleo en Argentina, editado por MTSS, Buenos Aires, 1995.

Dinerstein, Ana Cecilia. "Escasez y fragmentación: las nuevas reglas de la regulación capitalista?". Revista DOXA, No. 11/12, Otoño-Invierno 1994.

Dos Santos, Mario R. "Estrategias de gobernabilidad en la crisis; análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: Fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización". En Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Editorial Nueva Visión, CEUR, Buenos Aires, 1994.

El empleo en el mundo 1995. Un informe de la OIT.

Esteso, Roberto; "Crisis y Administración Pública: Potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal, el caso Argentino", en Administración Pública y Sociedad, IIFAP, Universidad Nacional

de Córdoba, VII Congreso Nacional de Administración Pública, 1988.

Fernández, E.; Martinovich, G.; Piemonte, V.; Bono para la creación de empleo privado (BOCEP). En Revista Aportes, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 3, No. 5, Buenos Aires, 1996.

García, Norberto; "Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina", en Estudios del Trabajo, No. 2, segundo semestre de 1991.

Ginestar, Angel; Los cambios de la gestión pública, CICAP-OEA, 1993, Buenos Aires

Gorz, A. A farewell to the working class. Ed. Pluto, Londres, 1982

Handy, C. The future of work; a guide to a changing society. Oxford, Basil Blackwell, 1984.

INDEC, "Marco teórico y metodológico de la investigación temática Encuesta Permanente de Hogares", 1991.

INDEC, Informes de Prensa de la Encuesta Permanente de Hogares, período 1989/1995.

Isuani, E., y otros. Estado Democrático y Política Social. Eudeba, Bs. As., 1989.

Isuani, E., Lo Vuolo, R., y Tenti, E., El estado de Bienestar: crisis de un paradigma. CIEPP/Miño. Dávila, 1991.

Isuani, E.; Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los

'90. CIEPP/UNICEF/SIGLO XXI, Buenos Aires, 1990.

Isuani, E. "*Política social y dinámica política en América Latina*". Desarrollo Económico, No. 125. Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo. "*El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio; una agenda estratégica para la discusión*". En El rediseño del estado. Una perspectiva internacional. INAP / Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Kochan, Cullen. "*Política social y política relacionada con el mercado: cuestiones clave*". Febrero 1995. Revista del trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. P. 245.

Kogan, H.; Bialakowsky, A.; Miciali, C.; "*Articulaciones laborales en la crisis del sindicalismo argentino, 1976-1981*"; CLACSO, Mayo 1985.

"La Argentina en crecimiento", publicación del Ministerio de Economía y Obras públicas de la Nación (1991 y 1995).

Lindenboim, Javier; "*El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 - 1946*", Desarrollo Económico, vol. 16, No. 62, Julio -Septiembre de 1976

Lindenboim, Javier; "*La desocupación: ¿un flagelo insuperable?*". Realidad Económica, No. 134, Buenos Aires, 1995.

Lipietz, Alain, y Leborgne, Danielle; "*Ideas falsas y cuestiones abiertas sobre*

el posfordismo", Revista Trabajo, Número 8, 1992, México.

Logiudice, Edgardo. "*Lenin y el Pan. Su paradigma de acción política en la moderna estructura de la pobreza*". Revista DOXA, Otoño-Invierno 1994.

López, Artemio. "*¿Y a éste quién lo votó?*" Cuaderno No. 38, IDEP - ATE. Buenos Aires, 1996.

Lo Vuolo, Rubén. "*Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*". CIEPP, S/D.

Lo Vuolo, Rubén M. "*Crisis del Estado de Bienestar: De la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso*". Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Editorial Nueva Visión, CEUR, Buenos Aires, 1994.

Marshall, Adriana. "Políticas sociales: el modelo neoliberal". Ed. Legasa, 1988, Bs. As.

Marshall, Adriana. "*Mercado de trabajo y distribución de ingreso: efectos de la política económica 1991-1994*". Material de cátedra, S/D, 1994.

Marshall, Adriana. "*Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo*"; Revista Estudios del Trabajo, No. 11, Primer Semestre de 1996, ASET

Marx y Engels. Obras escogidas. Editorial Progreso, Moscú, 1969.

Minujín, Alberto y otros. "*Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis*

en la sociedad argentina. Losada/UNICEF. Bs. As., 1992.

Monza, Alfredo. "La situación ocupacional Argentina", Desigualdad y exclusión, A. Minujin (Ed.), UNICEF/LOSADA, Bs. As..

Monza, Alfredo. "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", Libro blanco sobre el empleo en Argentina, MTSS, Buenos Aires, 1995.

Montoya, Silvia; "18.6%: ¿Subió el desempleo?." Novedades Económicas, Agosto 1995.

"OCDE.: Perspectivas del empleo - 1994". Revista de Trabajo. Año 1, Número 5, Nov. 1994-Febrero 1995.

Oliveira, O. y V. Salles, V.: "Acerca del estudio de los grupos domésticos: un enfoque sociodemográfico". Grupos domésticos y reproducción cotidiana, UNAM y el Colegio de México. 1989.

Oszlak, Oscar. "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación" (1990). Mat. de cátedra, Maestría en Administración Pública, INAP/UBA.

Oszlak, Oscar. "El Estado Nacional en el Interior, Significación e impacto", Oscar Oszlak, 1988, Administración Pública y Sociedad, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, VII Congreso Nacional de Administración Pública, 1988.

Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más

necesitados. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 1995

Pok, Cynthia. "Precariedad laboral: Personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo". Documento de trabajo. INDEC. Agosto 1992.

Portantiero, Juan Carlos. "La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas". Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano, Ed. Eudeba, Bs. As., 1986.

Proyecto ARG/87/003. Gobierno Argentino, PNUD - OIT. Octubre de 1985.

Rifkin, Jeremy. El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Editorial Paidós, Estado y Sociedad. Lanús, 1997.

Riz, L.; Cavarozzi, M.; Feldman, J., "El movimiento sindical y la concertación argentina actual". CEDES, 1984; S/D.

Rojo, Pablo; Canosa, Armando; "El Programa de Desregulación del Gobierno Argentino" (1991) S/D.

Salvia, Agustín. "Condicionamiento social sobre la decisión de tomar retiro voluntario en trabajadores de una empresa pública". Revista Estudios Laborales No. 5, segundo semestre de 1993. ASET.

Salvia, Agustín. "Familia, unidades domésticas y estrategias de vida". Revista Estudios Sociológicos, No. 33.

Enero-Abril de 1995. CES- El Colegio de México. México.

Salvia, Agustín. - *"Informe de Coyuntura Laboral No. 4 de la Provincia de Santa Cruz: Microempresas, PyMES y Cooperativas en la Santa Cruz. Julio de 1995"*. Serie de Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo de la Nación y Universidad Federal de la Patagonia Austral. Series Laborales. Buenos Aires, 1995.

Tokman, Victor. *"Políticas de empleo para la adaptación productiva de América Latina"*, en Estudios del trabajo, ASET, número 1, 1991.

Torrado, Susana (1976). *"Clases sociales, familia y comportamiento sociodemográfico: orientaciones metodológicas"*. Demografía y Economía, No. 36, El Colegio de México, México.

Torrado, Susana (1985). *El enfoque de las estrategias familiares de vida en América Latina*. Cuaderno CEUR, No. 2, Buenos Aires.

Torrado, Susana (1981). *Sobre los conceptos estrategias familiares de vida y procesos de reproducción de la fuerza de trabajo. Notas teóricas y metodológicas*. Demografía y Economía, Vol. 15, No. 2 y No. 46, El Colegio de México, México.

Torre, Juan Carlos. Los sindicatos en el gobierno. (1973-1976). Bs.As., CEAL., 1983.

Valenzuela, J.S.; *"Movimientos obreros y sistemas políticos"*, Desarrollo Económico, No. 91., vol. 23, 1983.