

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

DESEMPLEO EN ARGENTINA: MAGNITUD DEL PROBLEMA Y POLITICAS ADOPTADAS (*)

Oscar Cetrángolo

Laura Golbert

Oscar Cetrángolo es Economista y Master en Philosophy GRB, experto en Organismos Internacionales (PNUD, OIT, CEPAL).

Laura Golbert es Socióloga, experta en política social, consultora de UNICEF.

I. INTRODUCCION

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

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

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

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

Vemos con preocupación la situación laboral y nuestra intención es contribuir a la discusión aportando diversos elementos surgidos de los distintos análisis que se han realizado en los últimos años con relación a este tema. Ellos deben ser tenidos en cuenta para apreciar la magnitud de las dificultades que hoy enfrenta ese mercado y para evaluar las medidas impulsadas desde el Poder Ejecutivo. En consecuencia, la información que se presentará en esta nota intenta resumir el "estado del arte" en esta cuestión, mostrando los alcances y complejidad del problema actual, sus orígenes y las políticas instrumentadas por el gobierno.

II. ALCANCES DEL PROBLEMA

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

El desempleo abierto es sólo una de las facetas de los cambios que se observan en el mercado de trabajo a lo largo de los últimos años. En efecto, junto con el aumento del desempleo se han incrementado distintas formas de subutilización de la fuerza de trabajo; en 1990 la cantidad de personas subocupadas (1) superaron en un 40% las existentes al comenzar la década de los 80. En mayo de aquel año, de los 12,2 millones de personas que componían la PEA, sólo 7,4 millones estaban plenamente ocupadas, algo menos que 900 mil eran desocupados urbanos y 3,9 millones estaban subocupadas (2). Las ocupadas plenas, en consecuencia, representaban apenas el 23% de la población, como puede observarse en el gráfico 1 (3).

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

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

III. LAS RAICES DEL PROBLEMA

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

Los diversos estudios sobre la evolución del empleo en la Argentina dan cuenta de la complejidad del problema y la inconveniencia de intentar encontrar la explicación de este fenómeno en un conjunto de causas aisladas (4). Nuestro supuesto es que no es posible analizar los problemas de empleo con independencia de la trayectoria seguida por la economía en su conjunto. En este sentido hay que subrayar que ya a mediados de los setenta comenzaron a percibirse señales claras del agotamiento de un modo de acumulación que, hasta ese momento, había permitido evitar serios problemas de empleo.

No obstante, debe reconocerse que el modo de acumulación seguido por la Argentina desde la posguerra hasta mediados de los setenta no estuvo exento de perturbaciones latentes (y no tan latentes) en el mercado de trabajo. Muchas de las tensiones que presenta ese mercado en los ochenta y noventa tienen su origen en la particular modalidad seguida por la industrialización sustitutiva de importaciones en nuestro país (5). En efecto, aquella estuvo acompañada por un lento crecimiento de la productividad del trabajo en la industria durante los cincuenta, escasa generación de empleo productivo en los sesenta y el desencadenamiento de la crisis, con estancamiento de la producción y modestos crecimientos de productividad en los setenta (6).

Desde fines de los cuarenta hasta principios de los sesenta el empleo creció en las ramas de baja productividad, al mismo tiempo que se produjo una fuerte expansión del sector terciario. En todo este período adquirió un papel gravitante el empleo doméstico, cayó la tasa de asalarización y se expandió el cuentapropismo. Todo ello estaría indicando la existencia de distorsiones en el mercado laboral durante la expansión de la posguerra (7).

No obstante, hasta comienzos de los setenta el sector informal argentino no tenía, como en otros países de América Latina, las características típicas de "refugio". Por el contrario, eran empleos bastante estables,

cuya productividad no era extremadamente reducida y con un nivel razonable de ingresos (8). El lento crecimiento de la población activa, consecuencia a su vez de un bajo crecimiento demográfico, explica este fenómeno.

A partir de los años setenta el empleo empezó a crecer muy lentamente (9). Junto a la contracción del empleo formal, se observó una serie de modificaciones en el sector informal, como consecuencia del proceso de terciarización de la economía y del crecimiento del cuentapropismo. Es así que en 1980, el 54% de los ocupados se encontraba en el sector terciario; el 22% en la industria; el 13% en el sector primario y el 11% restante en la construcción. Lamentablemente, las demoras en el procesamiento de la información censal determina que la última estructura ocupacional por sectores de actividad disponible, corresponda a 1980 (10).

Entre 1980 y 1990 el crecimiento del empleo productivo fue nulo: el 62.5% del incremento de la PEA fue absorbida por la subocupación y el resto corresponde a desocupación (11). Como resultado de este proceso, hacia 1990 alrededor del 30% de la PEA (cerca de 3,1 millones de personas) se encontraba subocupada de manera no visible (sector informal urbano, servicios domésticos, sobreempleo en el sector público y trabajadores rurales pobres). Bajo diversas formas particulares, este tipo de empleo corresponde a actividades con escasos niveles de eficiencia e ingresos. Por lo tanto, el crecimiento de la proporción de ocupaciones marginales se correspondió con la disminución en el nivel de ingresos medios (12).

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

Este aumento de la productividad obedece, en parte, a una estrategia defensiva desarrollado por los empresarios para hacer frente a la especial configuración de precios relativos que ha prevalecido durante los últimos años. La reducción en los costos laborales por unidad de producción (vía aumentos en la productividad del trabajo o reducciones en el costo por trabajador) debe ser entendida como una respuesta inducida por la necesidad de enfrentar la competencia externa y mantener las tasas de beneficio (13). Si bien este tema excede los alcances de la presente nota creemos conveniente citar una conclusión de un trabajo reciente del Instituto para el Desarrollo Industrial. A partir de una clasificación de ramas industriales entre productoras de bienes comerciables con el exterior y otras no (o poco) comerciables, se estima que entre 1990 y diciembre de 1993 la participación de los costos salariales en el precio final creció un 19% en los sectores productores de bienes no comerciables y 60% en los comerciables. Desde 1994, esa tendencia habría sido parcialmente revertida por efecto de las reducciones en las contribuciones patronales destinadas a prestaciones de la seguridad social (14).

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

Adicionalmente, la situación de empleo recibió el impacto negativo de la reducción de plantas en la Administración Pública Nacional y en las empresas privatizadas. Por un lado, la reducción de cargos en la Administración Nacional, que había comenzado con anterioridad a 1991 (15), continuó con la racionalización de áreas, disolución de organismos, privatización de algunos servicios y transferencia de otros (educativos y sanitarios) a provincias y municipalidades. Por otra parte, desaparecieron de las cuentas públicas las plantas de personal de las empresas privatizadas.

Una serie de motivos nos impiden cuantificar la magnitud de esas reducciones. Por un lado, no se conoce con exactitud la cantidad de personas en que fue reducida la dotación de personal de aquellas empresas (16). Por otra parte, al no estar consolidadas las series de personal ocupado en la Administración Nacional con las correspondientes a los gobiernos provinciales, no es posible conocer cuánto de la caída del empleo nacional corresponde a aumentos en el provincial, motivados por la descentralización de servicios (17).

Precisamente, como consecuencia de esta transferencia, la ocupación en las administraciones públicas provinciales y municipales se incrementó de manera significativa durante los últimos años (18).

IV RESPUESTAS DEL GOBIERNO

La primera conclusión que se desprende del análisis desarrollado en las secciones anteriores es que la sociedad argentina enfrentará serias dificultades en este campo. En el futuro, el diseño de políticas destinadas a atacar el problema deberán ubicarse en un lugar central de la agenda pública e incluir una variada gama de alternativas.

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

IV.1. POLITICAS DE ASISTENCIA A LOS DESEMPLEADOS Y ACTIVAS DE EMPLEO: LA LEY NACIONAL DE EMPLEO

En noviembre de 1991, se promulgó la ley Nacional de Empleo (24013 (19)) que instituye por primera vez en la Argentina el Seguro de Desempleo, propone medidas de fomento del empleo e impone una serie de normas para la prevención y sanción del empleo no registrado.

IV.1. 1. El Seguro de Desempleo

En nuestro país existen dos antecedentes al Seguro de Desempleo:

i. el Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, instituido en 1980 por el decreto 22250, y

ii el Subsidio por Desocupación instrumentado durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485 de diciembre de 1985. En este caso, los beneficiarios eran los trabajadores comprendidos en las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares que se hubieran desempeñado en la actividad en relación de dependencia durante un lapso superior a 9 meses. El beneficio consistía en el cobro de un subsidio especial, asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales durante cuatro meses (para trabajadores sin carga de familia que hubieran acreditado su desempeño como tal durante un año continuo). El monto del subsidio era equivalente al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago y para acceder no era necesario haber realizado aportes previos.

En teoría, el objetivo de un seguro de desempleo es asegurar al trabajador un nivel de ingresos similar al que tenía previamente a la pérdida de su empleo, durante un período de tiempo suficiente como para permitir su reincorporación al mercado de trabajo. En el caso de la ley 24013, el tiempo de la prestación está relacionado con el período de cotización, pero su duración no puede exceder el de 12 meses. La ley también establece que el monto de la prestación se debe calcular como un porcentaje de la mejor remuneración mensual en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. Sin embargo, el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (20) fijó, en la misma ley un nivel mínimo de 120 pesos y uno máximo de 400 pesos. A partir de setiembre de 1994, mediante Resolución 2/942 (21) de ese Consejo, las prestaciones fueron reducidas al 50% de la mejor remuneración de los seis meses anteriores al cese, durante los primeros cuatro meses, excepto cuando fuera consecuencia de un acuerdo alcanzado en el marco de un Procedimiento Preventivo de Crisis (22). La ley estipula, además, la posibilidad de que los trabajadores soliciten el pago único de las prestaciones por desempleo si se constituyen como trabajadores asociados o miembros de una cooperativa.

No todos los desocupados tienen acceso a los beneficios del Seguro de Desempleo. En primer lugar, hay trabajadores excluidos por la misma ley de los beneficios del Seguro de Desempleo: el servicio doméstico, los trabajadores rurales y aquellos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa. En segundo lugar, para acceder al seguro es necesario haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de

12 meses durante los últimos tres años anteriores al cese del contrato legal del desempleo (23).

Desde su creación, la cantidad de beneficios fue creciente y en 1994, alcanzaban alrededor de 100.000 por mes, con un costo total de alrededor de 300 millones de pesos, equivalente al 0,1% del PBI (24).

IV. I. 2. Políticas activas de empleo

Para fomentar el empleo, el gobierno ha instrumentado una serie de medidas. Las primeras aparecieron en 1991, con la sanción de la ley 24013, y a partir de entonces se fueron agregando nuevas propuestas. Es así que actualmente desde el MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) se maneja un grupo de programas con esa orientación: Fomento de empleo de los jóvenes, práctica laboral para jóvenes con y sin formación previa, fomento de trabajo intensivo en mano de obra en manos de gobiernos municipales, ONGs y microemprendimientos privados, formación profesional y otras (25). Estas medidas en algunos casos implican una reducción de cargas salariales, en otros el subsidio directo para el pago de salarios a los beneficiario. En el CUADRO 2 se detalla la evolución de estas modalidades a partir del momento de su puesta en marcha. Lamentablemente, la información oficial llega hasta el primer semestre de 1994.

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

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

IV. I. 3. Características de los programas

El seguro de desempleo y los programas PIT y PROCOPA se diferencian tanto por sus objetivos como por los criterios de exigibilidad para su acceso.

El objetivo del seguro de desempleo es asegurar al trabajador un nivel de ingresos similar al que tenía previamente a la pérdida de su empleo, durante un período de tiempo suficientemente prolongado como para permitir su reincorporación al mercado de trabajo.

El PIT es una medida de fomento del empleo que se inscribe entre los programas de emergencia ocupacional. Dicho programa -de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Empleo(26) en el artículo 108- consiste "en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del Estado Nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social e intensivos en mano de obra". El contrato de trabajo a suscribir en el trabajador y el organismo contratante (provincia o municipio) se rige por la modalidad de los contratos de tiempo determinado de fomento del empleo (arts. 43 al 46).

El PROCOPA, por su parte, tiene los mismos objetivos y características que el PIT aunque difiere en su financiamiento. En efecto, ante el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo el gobierno nacional ha impulsado la creación de este programa en donde se coparticipa el financiamiento con fondos de las provincias (27).

Para hacerse "merecedor" del seguro el propio trabajador tiene que gestionar la obtención del beneficio y cumplir con una serie de requisitos establecidos por la Ley de Empleo. Estos incluyen: encontrarse en una situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, haber realizado los aportes correspondientes (28), no percibir beneficios previsionales ni prestaciones no contributivas.

Para el otorgamiento de los PIT y PROCOPA el camino a seguir es otro: la Municipalidad o el gobierno provincial que lo licite debe previamente firmar un convenio con el MTSS de Nación. En ese caso, los

criterios de asignación de los recursos son establecidos por un expediente del propio ministerio; allí se enuncia que para el otorgamiento de los programas se deberá tener en cuenta las "características demográficas, ocupacionales, económico financieras, de planta de personal y de eficiencia administrativa de las municipalidades" (29).

Habida cuenta de las diferencias que presentan los programas mas comentados, especialmente en lo que se refiere a sus modalidades de asignación, en lo que sigue de esta nota se ha evaluado en qué medida la oferta de asistencia se relaciona con las necesidades de cada jurisdicción. El objetivo de este ejercicio de comparación entre los efectos regionales de un programa cuidadosamente legislado -como es el seguro de desempleo- con otros difusamente otorgados (PIT y PROCOPA) es echar luz sobre la conveniencia de tener políticas de empleos transparentes.

IV. I. 4. Distribución regional de los programas

Para cumplir con el objetivo señalado, relacionamos la distribución jurisdiccional de los desocupados con la correspondiente a los programas de empleo analizados. La información estadística disponible impone ciertos límites al ejercicio propuesto. Por esta razón, hubo que tomar algunas decisiones metodológicas que hicieron posible la comparación y que se comentan a continuación.

En primer lugar, teniendo en cuenta que la información del desempleo y de la subocupación horaria proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC y que la misma sólo incluye un grupo de aglomerados urbanos de las distintas provincias, se trabajó con el supuesto de que las tasas relevadas son representativas de la totalidad de la población urbana de las provincias a que pertenece cada aglomerado (30).

En segundo lugar, para el cálculo de la estructura jurisdiccional de los seguros de desempleo se tomaron en cuenta los otorgados en el mes de octubre de 1994 (que coincide con el relevamiento de la EPH utilizado para la estructura de desocupados). Con relación a los PIT y PROCOPA -considerando una duración promedio de los programas de alrededor de 6 meses- se promedió las dos observaciones disponibles que corresponden al primer y segundo semestre de ese año (31).

La información obtenida se presenta en el cuadro 1. Allí también se incluyó, por considerarlo un dato relevante para el análisis, la estructura de subocupados por jurisdicción. Con ese objeto de mejorar la apreciación de los resultados obtenidos se elaboraron cuatro gráficos que resumen la información.

En el primer gráfico se observa que la distribución de seguros de desempleo otorgados sigue el mismo patrón que la estructura de desocupados. Es así que si trazamos una diagonal en el gráfico, los datos correspondientes a las diferentes provincias y Ciudad de Buenos Aires se ubican en torno a esa línea. Teniendo en cuenta que la magnitud absoluta de la Provincia de Buenos Aires obliga a la construcción del gráfico en una escala que hace difícil la apreciación de lo que sucede en las provincias más pequeñas, se confeccionó un segundo gráfico, excluyendo aquella provincia. Allí se puede confirmar la asociación antes enunciada.

Muy diferente es el panorama que surge del análisis de la distribución de los otros programas. Tanto en el gráfico 3 como en el 4 (que excluye a la Provincia de Buenos Aires) 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 pese 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. Buenos Aires tampoco se ha visto favorecido con los PIT: pese a tener el mayor número absoluto de personas desocupadas y subocupadas sólo se lleva el 10% de los programas. Vale la pena destacar que esta provincia recibe fondos especiales para la atención de estos problemas provenientes del Fondo del Conurbano Bonaerense, del que también participa Santa Fe.

Si se ordena a las provincias de acuerdo con su participación en la distribución de los PIT (cuadro 2) se observa que en la provincia de Tucumán se concentra el 16,56% de los PIT porcentaje equivalente al de 11 provincias. En el mismo cuadro también se puede apreciar que 9 provincias reciben el 170% de los puestos de trabajos creados por este programa.

Como sostuvimos en el Informe 8 del CECE estos programas no son suficientes para resolver los graves problemas de empleo que hoy enfrenta el país. Sin embargo, en tanto pueden significar una ayuda aunque sea provisoria para un grupo de aquellos que estén sin trabajo, por elementales cuestiones de equidad debería ser distribuidos de manera más transparente. Los mecanismos de asignación deberían ser tales que no puedan ser objetos de uso discrecional.

IV.1. 5. Financiamiento de las políticas: el Fondo Nacional de Empleo.

Con el objeto de financiar estas medidas la ley creó un Fondo Nacional de Empleo. Los recursos del Fondo provienen fundamentalmente de una fracción de las contribuciones antes destinadas a las asignaciones familiares (equivalentes al 1.5% de la nómina salarial (32)) y otros aportes y contribuciones sobre el salario (33). La ley también prevé otros ingresos: por una parte, aportes provenientes del Estado (partidas asignadas anualmente por el Presupuesto Nacional, aportes provinciales y eventualmente, municipales); por otra parte, el Fondo podrá recibir otros ingresos en carácter de donaciones, legados, subsidios, etc.

De acuerdo con información del MTSS, el Fondo Nacional de Empleo, tenía un presupuesto previsto para el año 1993 de 473 millones de pesos (equivalentes a un 0.2% del PBI), de los cuales se ejecutaron 434.6 millones. De este monto, el 76% se destinó a prestaciones por desempleo y el resto a programas de empleo y formación profesional. En 1994 el presupuesto preveía 520 millones de pesos reduciéndose para el presente año a 465 millones.

IV 2. FLEXIBILIDAD LABORAL

Hacia principios de la década de los ochenta, en los debates sobre la resolución de la crisis de acumulación de las economías capitalistas desarrolladas, surgió la cuestión de la flexibilización de las relaciones del trabajo. Desde entonces, el tema forma parte de las reflexiones relacionadas con los cambios regulatorios que deben acompañar al nuevo paradigma tecnológico (34). En ese sentido, la reformulación de la organización laboral forma parte de las nuevas estrategias productivas y no se relaciona, necesariamente, con la generación de nuevos empleos. Esta flexibilización llamada interna o tecnológica se diferencia de otras dos modalidades: aquella que se relaciona con el ingreso y salida de una ocupación (flexibilización externa o contractual) y la que vincula la remuneración de cada trabajador con su propio rendimiento productivo (flexibilidad salarial) (35).

El camino seguido por el gobierno nacional hasta el momento poco ha tenido que ver con el primer tipo de flexibilidad laboral, relacionada fundamentalmente con la adopción de nuevas tecnologías y un nuevo sendero de desarrollo económico. Poca ha sido la preocupación por el tipo de empleo que se genera y con el perfil productivo que podría resultar de los nuevo puestos de trabajo. Por el contrario, la dirección elegida se vincula más con los otros tipos de flexibilidad.

El primer paso hacia la flexibilidad laboral se dio con la Ley de Empleo a través de las modalidades promovidas antes comentadas. En 1994, ante el crecimiento de las tasas de desempleo, el gobierno propuso nuevas medidas orientadas a profundizar la flexibilización laboral facilitando la salida del puesto de trabajo. Este es el sentido del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en noviembre de 1994, que reflejan en buena medida los contenidos del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social firmado, en julio de ese año, por representantes de los sindicatos, de sectores del empresariado y el Poder Ejecutivo (36). En marzo de 1995 este proyecto se convierte en ley bajo el número 24465 y significó una reforma a algunos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo como los relacionados con el período de prueba y el contrato de trabajo a tiempo parcial (37). Se incluye, además, modalidades especiales de contratación para el fomento del empleo así como el contrato de aprendizaje (38).

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

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

b) período de vacaciones: no podrá ser materia de disponibilidad convencional lo dispuesto en el último párrafo del art. 154 del Régimen de Contrato de trabajo que estipulaba el goce de vacaciones de cada año dentro del período comprendido entre el 1 de octubre y 30 de abril del año siguiente.

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

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

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

Esta postura, lógicamente, no invalida la necesidad de reformar las relaciones laborales. Entre los especialistas en ese campo existe un amplio consenso en favor de la modificación de las normas que regulan las relaciones de trabajo. Tanto como consecuencia de los cambios producido en los mercados durante los últimos años como por su excesiva rigidez estas normas terminan por constituirse en lo que se ha denominado "protección excluyente" (39). De hecho es probable que una buena parte del trabajo en negro puede atribuirse a problemas con la legislación laboral" (40).

En síntesis, si bien todavía es tema de debate hay suficiente evidencia acerca de que para generar empleo la flexibilidad laboral es una condición necesaria pero no suficiente. El propio Ministro de Trabajo ha admitido públicamente: "No se crea empleo por ley, ello sólo será consecuencia en primer lugar de las inversiones" (41).

IV. 3. POLITICAS MACROECONOMICAS CON IMPACTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

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

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

Con independencia del objetivo declamado por el gobierno nacional, la medida se inscribía dentro de una línea de reformas, mayormente tributarias, destinadas a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables con el exterior ante los problemas generados a partir de una peculiar conformación de los precios relativos de la economía (42).

A fines de 1994, el gobierno nacional se había comprometido a avanzar sobre las cargas que afectan el resto de sectores de actividad durante el año 1995. Sin embargo, los problemas de financiamiento que está enfrentando el sector público obligó al gobierno nacional a revisar la orientación de la reforma. A partir de marzo de 1995 la reducción original de contribuciones patronales fue disminuida en 30 puntos porcentuales para los sectores productores de bienes comerciables y se introdujo una reducción similar para los servicios (43). Adicionalmente, se debe mencionar aquí que la reducción de cargas sobre el salario afecta el financiamiento de una serie de programas sociales entre ellos los asistidos por el Fondo Nacional de Empleo. Se genera así una preocupante inconsistencia en la política de empleo, que será comentada más adelante en este mismo documento.

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

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

Lo sucedido en los países europeos a lo largo de los últimos veinte años es un claro ejemplo. Allí el desempleo no deja de ser un problema acuciante a pesar de los múltiples esfuerzos realizados. El debate iniciado en dichos países hace ya un par de décadas sobre este problema muestra claramente su vinculación con la crisis de acumulación (44). En efecto, los temas que se discuten cubren un amplio espectro: los cambios tecnológicos y organizacionales, las políticas de protección social, la flexibilización de la legislación laboral.

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

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

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

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

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

El segundo punto a considerar es la consistencia de la política de empleo con la política macroeconómica del gobierno. En principio, los destinos de las cargas sobre el salario que nutrían al Fondo Nacional de Empleo estaban destinados a pagar Seguro de Desempleo, si bien en el texto de la ley 24031 se contemplaba la posibilidad de que los eventuales excedentes no utilizados fueran desviados hacia el financiamiento de políticas activas de empleo. Sin embargo, poco a poco se fueron ampliando las acciones que debían ser financiadas con recursos provenientes de este Fondo. A los programas de fomento de empleo originalmente establecidos por la ley, se le sumaron otros con diferentes características (o denominaciones) que fueron mencionados anteriormente.

Las dos últimas propuestas por el Poder Ejecutivo suman más requerimientos sobre el Fondo. En el "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social" se pretende establecer que el "Fondo Nacional de Empleo definirá un Programa especial destinado a apoyar financieramente a las Obras Sociales que atiendan a trabajadores desocupados". En la ley 24467 sobre la Pequeña y Mediana Empresa se establece (art. 98) que "cuando las extinciones de los contratos de trabajo hubieran tenido lugar como consecuencia de un procedimiento preventivo de crisis, el Fondo Nacional de Empleo podrá asumir total o parcialmente las indemnizaciones respectivas, o financiar acciones de capacitación y reconversión para los trabajadores despedidos". Este punto -el pago de indemnizaciones- no estaba previsto en la Ley Nacional de Empleo.

Pero al mismo tiempo que se multiplican los posibles destinos de estos fondos, como fuera explicado anteriormente, el Gobierno decidió reducir las contribuciones patronales de las empresas productoras de bienes comerciables con el objetivo de mejorar la rentabilidad de esas firmas (45). De acuerdo con nuestros cálculos la pérdida de ingresos por esta reducción del aporte patronal equivale a 100 millones de pesos, esto es la cuarta parte de los recursos con que cuenta el Fondo (46). La reforma de marzo de 1995, antes comentada, reduciría esa pérdida a la mitad. Por otra parte, las modalidades promovidas significan también una quita de recursos no sólo para el Fondo de Empleo sino también para el sistema previsional y para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

En síntesis, se nota la insuficiencia de los programas instrumentados, sumado a una clara inconsistencia entre sus fuentes de financiamiento y la política macroeconómica: la mayor demanda de fondos para esos programas choca contra la reducción de su disponibilidad. En respuesta a este dilema, el gobierno tan sólo ha tratado de encontrar soluciones de emergencia reduciendo el monto de las prestaciones por desempleo y el financiamiento de las políticas activas. La primera de las reformas ya ha sido comentada en páginas anteriores. La segunda puede ser ejemplificada con la Resolución 1173/94 (47) que ha creado el Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPA). Este compromete el financiamiento parcial de las jurisdicciones beneficiadas con fondos provenientes de su coparticipación. Así, además de reducir la transferencia del gobierno nacional a los programas de empleo modifica la relación financiera entre la Nación y las provincias (48).

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

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

Asimismo, debe recordarse que ante la existencia de mercados de trabajo segmentados e imperfectamente competitivos los desocupados tienen menor probabilidad de conseguir empleos que los trabajadores que permanecen en el mercado, deteriorando la situación en términos de equidad. Es así que la magnitud del problema social generado por la existencia de desempleo se vincula estrechamente con la asimetría entre las situaciones de los «incluidos» y los "excluidos" del mercado formal de trabajo (49).

Por último, y más allá de las mejoras que se puedan lograr en la instrumentación de los programas de empleo, debe reconocerse que la magnitud del problema nos obliga a reconocer que la existencia de desequilibrios en el mercado de trabajo acompañará la evolución de la economía argentina durante un período prolongado. En todo caso, las posibilidades de que la economía argentina logre una rápida acumulación y crecimiento determinarán su duración (50).

Lo anterior no implica relegar a un segundo plano las políticas activas de generación de empleo. Por el contrario, habida cuenta de las diferencias encontradas en los comportamientos sectoriales frente a cambios en la política económica y sus impactos sobre el empleo (51), el tema deberá ser motivo de preocupación permanente en el diseño de políticas activas de reconversión y estímulo de la inversión.

SITUACIÓN OCUPACIONAL ARGENTINA

Mayo de 1990

Ocupados plenos	23,2%
Subocup. Invisibles	9,8%
Subocup. Visibles	2,3%
Desocup. Urbanos	2,7%
Inactivos	62,0%

GRAFICO 2

TASA DE DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN Y PBI DE LA INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN

(No disponible en esta página)

CUADRO 1 MODALIDADES CONTRACTUALES PROMOVIDAS Cantidad de contratos registrados, según tipo de contrato, hasta junio de 1994

Período	Modalidades contractuales promovidas					TOTAL
	Fom. empleo		Nueva act.	Prác. labor.	Trab. form.	
	S/PIT	PIT				
1992	3.309	8.565	1.807	775	14.456	
1993	13.813	64.963	24.771	2.540	2.434	108.521
Sem. I 1994	8.125	28.368	14.373	1.058	1.270	53.194
TOTAL	25.247	93.331	47.709	5.405	4.479	176.171

Fuente: MTSS, Revista de Trabajo, Año 1, Número 4 (sept./oct., 1994, Pág. 303)

CUADRO 2 ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PROGRAMAS

	Estructura porcentual por jurisdicción				
	Desocupados	Subocupados	Total	Puestos PIT y PROCOPA	Seguros de Desempleo
	(1)	(2)	(3)=(1) + (2)	(4)	(5)
Buenos Aires	42,4	36,2	39,4	10,02	43,19
Capital Federal	11,3	9,4	10,4	3,13	9,75

Catamarca	0,5	0,9	0,7	1,13	0,44
Córdoba	6,8	9,5	8,1	0,51	7,93
Corrientes	1,7	1,1	1,5	2,14	1,58
Chaco	1,3	2,1	1,7	2,93	1,69
Chubut	1,3	1,1	1,2	2,33	1,99
Entre Ríos	2,3	2,7	2,5	9,57	3,30
Formosa	0,7	0,9	0,8	1,48	0,30
Jujuy	1,1	2,3	1,7	1,12	1,30
La Pampa	0,4	0,3	0,4	3,84	0,47
La Rioja	0,3	0,7	0,5	4,96	0,46
Mendoza	2,5	4,6	3,5	3,41	4,25
Misiones	2,1	2,5	2,3	2,01	0,76
Neuquén	1,5	1,2	1,4	3,77	1,20
Río Negro	1,2	1,5	1,4	8,13	1,87
Salta	2,7	3,8	3,2	3,60	1,93
San Juan	1,5	1,5	1,5	2,33	1,59
San Luis	0,7	0,6	0,7	1,38	1,35
Santa Cruz	0,3	0,2	0,2	1,44	0,29
Santa Fe	12,1	10,2	11,2	7,08	9,80
Santiago del Estero	0,4	1,8	1,0	6,18	0,70
Tierra del Fuego	0,2	0,2	0,2	0,95	0,30
Tucumán	4,6	4,6	4,6	16,56	3,57
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota:

De acuerdo con los datos de la EPH (INDEC) en el mes de octubre de 1994 había en todo el país 1.089.581 personas desocupadas y 1.017.069 sub ocupadas (Columnas 1 y 2).

En la columna 4 el total sobre el cual se calculó la estructura porcentual es 35.192 puestos de trabajo, que el promedio de las observaciones correspondientes al primer y segundo semestre del año 1994.

En la columna 5 la estructura porcentual se calculó sobre 89.075 seguros de desempleo otorgados en el mes de octubre de 1994.

La información de la columna 4 y 5 provienen del MTSS.

CUADRO 3

RANKING DE JURISDICCIONES DE ACUERDO CON SU PARTICIPACION EN LA DISTRIBUCION DE LOS PIT

Jurisdicciones	% sobre el	Acumulado
----------------	---------------	-----------

	Total	
Córdoba	0,51	0,51
Tierra del Fuego	0,95	1,46
Jujuy	1 ,12	2,58
Catamarca	1,13	3,71
San Luis	1 ,38	5,09
Santa Cruz	1,44	6,53
Formosa	1,48	8,01
Misiones	2,01	10,02
Corrientes	2,14	12,16
Chubut	2,33	14,49
San Juan	2,33	16,82
Chaco	2,93	19,75
Capital Federal	3,13	22,88
Mendoza	3,41	26,29
Salta	3,61	29,90
Neuquén	3,76	33,66
La Pampa	3,84	37,50
La Rioja	4,96	42,46
Sgo del Estero	6,18	48,64
Santa Fe	7,08	55,72
Rio Negro	8,13	63,85
Entre Ríos	9,57	73,42
Buenos Aires	10,02	83,44
Tucumán	16,56	100,00
TOTAL	100,0	

CUADRO 4 TASA DE DESEMPLEO Y GASTO PUBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO

Países Seleccionados	Tasas de Desempleo %	Gto. públ. p/ empleo (% PBI)
Alemania	4,9	3,47
Francia	10,6	2,82
España	19,3	3,64

Suecia	5,2	5,99
Reino Unido	10,6	2,28
Argentina	11,4	0,20

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

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

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

CUADRO 5

TASAS DE ACTIVIDAD, DESOCUPACION Y SUBOCUPACION

1992 - 1994

	Desocupación		Subocupación		Actividad	
	Abril	Octubre	Abril	Octubre	Abril	Octubre
1982	6,0	4,6	6,7	6,4	38,2	38,5
1983	5,5	3,9	5,9	5,9	37,4	37,3
1984	4,7	4,4	5,4	5,9	37,8	37,9
1985	6,3	5,9	7,5	7,1	37,9	38,2
1986	5,9	5,2	7,7	7,4	38,6	38,7
1987	6,0	5,7	8,2	8,5	39,5	38,9
1988	6,5	6,1	8,7	8,0	38,7	39,4
1989	8,1	7,1	8,6	8,6	40,2	39,3
1990	8,6	6,3	9,3	8,9	39,1	39,0
1991	6,9	6,0	8,6	7,9	39,5	39,5
1992	6,9	7,0	8,3	8,1	39,8	40,2
1993	9,9	9,3	8,8	9,3	41,5	41,0
1994	10,7	12,2	10,2	10,4	41,1	40,8

FUENTE: INDEC.

BIBLIOGRAFIA

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

Caro Figueroa, A., 1994, «Conferencia dictada el 26 de mayo de 1994, en Flexibilidad Laboral, Fundación Omega Seguros, Buenos Aires.

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

Ginebra.

Cetrángolo, O., 1994, «Efectos de la reducción de las contribuciones patronales», Serie Notas, Num. 1, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.

Fanelli, J., Kacef, O. y Machinea, J., 1994, «Precios relativos y competitividad industrial», Documento de trabajo Num. 19, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.

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

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

Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), 1992. «El empleo industrial en cifras. I. El papel de la industria en la generación de empleo productivo: 1947-1980», Documento de Trabajo No. 4, IDI, Buenos Aires.

Kaplinsky R., 1994, «La nueva flexibilidad: promotora de la eficacia económica y social», Revista de Trabajo, Año 1, Num. 4, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

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

López, N., 1994, «Transición económica y mercado de trabajo», Informe 15, Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

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

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1994b, Programas Fomento del Empleo, Buenos Aires, 17 de octubre.

Montoya, S., 1994, «Efectos de la reducción de aportes patronales sobre el empleo», Novedades Económicas, IEERAL, Fundación Mediterránea, enero-febrero de 1994.

Monza, A., 1993, «La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas», en Minujin, A. (editor), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

Monza A., 1994, «Conferencia dictada el 19 de mayo de 1994H, en Flexibilidad Laboral, Fundación Omega Seguros, Buenos Aires.

Piore, M. y Sabel, C., 1984, The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity Basic Books Inc. Publishers, New York.

Purdy D., 1994, «Citizenship, Basic Income and the State», en New Left Review. No. 208. noviembre-diciembre.

Rozemberg, R. y Goldin, P., 1994, El nuevo mapa laboral de la industria argentina, mimeo, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, 1994, Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional. 1995, Buenos Aires.

Secretaría de Planificación y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984, «La problemática ocupacional en un contexto de crisis: Argentina, 1976-1984», Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo Remuneraciones y Recursos Humanos, Proyecto Gobierno Argentino-PNUD-OIT ARG/81/088.

(*) Versión revisada de documentos de trabajo producidos en el Centro de Estudios para el Cambio Estructural. (CECE)

(1) Son personas que trabajan menos de 35 horas semanales por razones ajenas a su voluntad y desean

trabajar más.

(2) Este volumen representa un 34% de La ocupación total, y un 32% de La población económicamente activa. Véase Monza, 1993, p. 89.

(3) La escasa participación de los ocupados plenos en el total de la población del país, además de indicar problemas serios en cuanto a la situación ocupacional, marca la inviabilidad de los esquemas de seguridad social financiados por cargas sobre las nóminas salariales. En los países desarrollados este tema está siendo considerado especialmente en la redefinición de los programas sociales a cargo de los sectores públicos. Véase, por ejemplo, Purdy, D.; 1994.

(4) Véase, por ejemplo, Beccaria, 1993; López, 1994, y Monza, 1993.

(5) Véase Monza, 1993.

(6) Véase IDI, 1992.

(7) Véase Monza, 1993, p. 88.

(8) Véase Beccaria, 1993.

(9) Entre 1973 y 1984 sólo aumenta un 3.5% (Beccaria, 1993)

(10) Monza, 1993, p. 86.

(11) De las distintas formas de subocupación urbana, el mayor crecimiento relativo en la década corresponde al subempleo horario.

(12) Monza, 1993, p. 90.

(13) Véase López (1994), p. 8.

(14) Fanelli, J. y otros; 1994.

(15) A través de distintos instrumentos: cancelación de la planta transitoria, jubilación del personal próximo a la edad de retiro, puesta en disponibilidad, congelamiento de vacantes y la introducción de un régimen de retiro voluntario con fuertes estímulos.

(16) Antes del proceso privatizador, Las empresas a cargo del Estado ocupaban cerca de 330 mil personas.

(17) Véase, por ejemplo, el cuadro 7.2.1 y el gráfico 21 en INDEC (1994), en pp. 454 y 455. la fuerte caída del empleo en la Administración Nacional que allí se ilustra tiene como una de sus causas centrales la transferencia de servicios a provincias. De acuerdo con el Presupuesto Nacional de 1995 el personal de la Administración Nacional alcanzaba, en 1994, a 323 mil trabajadores.

(18) Antes de ello, a lo largo de los ochenta, Los sectores públicos provinciales habían incrementado sus plantas de personal de 750 mil a 1,1 millón de ocupados. Es de esperar entonces, que en el futuro cercano crezcan las presiones para reducir el empleo público provincial, lo que determinaría mayores inconvenientes de empleo.

(19) Boletín Oficial del 17 de diciembre de 1991.

(20) Creado por el art. 135 de la ley 24031 e integrado por representantes de los empleadores, trabajadores y gobierno.

(21) Del 30 de agosto de 1994.

(22) Esta figura, instituida en los artículos 98 a 105 de la Ley de Empleo, crea un marco para la negociación

entre empleadores y empleados para los momentos de crisis de las empresas, con el objetivo de evitar o atenuar el desempleo.

(23) Para poder hacer uso del Seguro de Desempleo de manera inmediata a la sanción de la Ley, el mismo cuerpo legal establece como requisito alternativo hasta la existencia del Sistema Único de Registro Laboral la cotización por el mismo período en La Administración Nacional de La Seguridad Social (ANSeS).

(24) Véase MTSS, 1994. Anexo estadístico.

(25) Las primeras medidas proyectadas por La Ley de Empleo fueron Las siguientes: a) fomento de empleo, b) nueva actividad, c) política Laboral para Jóvenes conformación previa y d) política laboral para jóvenes sin formación previa. La característica común a estas modalidades era la exención parcial o total de Las contribuciones patronales. En los dos primeros casos se eximía de un 50% de Las contribuciones patronales previsionales, PAMI, Asignaciones familiares y Fondo Nacional de Empleo. En el caso de Las dos siguientes se eximía del 100% de Las contribuciones patronales previsionales, PAMI y Asignaciones familiares

En segundo Lugar, los Programas Intensivos de Trabajo (PIT) que son programas de emergencia ocupacional transitorios, mano de obra intensivo para desocupados con dificultades de inserción laboral aplicados a la ejecución de obras de utilidad pública.

(26) Ley 24.013 publicada en el Boletín Oficial del 17 de diciembre de 1991.

(27) Resolución 1173/94 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Oficial del 2 de noviembre de 1994).

(28) Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los 3 años anteriores al cese del contrato que dio lugar a la situación legal de desempleo.

(29) Expediente N° 963.198/94 del 24 de enero de 1994 del MTSS.

(30) Dado que un cálculo similar había sido realizado recientemente por un estudio del Instituto para el Desarrollo Industrial se decidió utilizar Los resultados allí alcanzados, corrigiéndolos con la incorporación de la ciudad de Buenos Aires, no considerada en ese estudio. Véase Cepeda, H. y Robbio, J.: "La experiencia internacional en el tratamiento de la problemática regional y de la pequeña y mediana industria: algunos comentarios sobre el caso argentino". Documento de Trabajo, N° 20, Buenos Aires, 1995.

(31) La información de los puestos de trabajo creados por los PIT y PROCOPA proviene de dos publicaciones del MTSS. Véase MTSS, Revista de Trabajo N° 4, set./oct., Buenos Aires, 1995. Allí se presenta la información acumulada a los meses de mayo y noviembre de 1994 respectivamente.

(32) Con independencia de la reducción de contribuciones patronales que se comentará más adelante, el total de cargas sobre el salario alcanza al 50% del salario bruto y son destinadas, además, al sistema de pensiones, salud y asignaciones familiares.

(33) El 3% del total de las remuneraciones pagadas por los empleadores de servicios eventuales, medio por ciento de las remuneraciones pagados por los empleadores y medio por ciento de las remuneraciones pagadas por los empleados.

(34) A partir de entonces comienza a hablarse de la importancia de crear tecnologías y regulaciones que hicieran posible la "especialización flexible" en los sectores dominantes de la industria manufacturera de los países desarrollados. Véase Piore y Sabel (1984), capítulo 10.

(35) Monza, 1994.

(36) Son firmantes de este Acta la Confederación General Económica (CGE), la Unión Industrial Argentina (CJIA), la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio la Ciudad de Buenos Aires, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción y el Poder Ejecutivo Nacional.

(37) El período de prueba se extiende hasta tres meses, pudiendo los convenios colectivos ampliarlo hasta 6 meses. El contrato a tiempo parcial permite la contratación del trabajador por un número determinado de horas al día, a la semana o al mes inferiores a las dos terceras partes de la nada habitual de La actividad. Su remuneración será proporcional a la mitad de horas trabajadas. Las cotizaciones a la Seguridad Social, a su vez serán acordes a la remuneración.

(38) Como medida de fomento del empleo se autoriza la contratación de trabajadores mayores de 40 años, de personas discapacitadas y de ex combatientes de Malvinas para la creación de nuevos empleos. El contrato tendrá una duración mínima de 6 meses y máxima de 2 años. Los empleadores que celebren este tipo de contratos serán eximidos del 50% de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, excepto obras Sociales. En el contrato de aprendizaje para jóvenes de 15 a 24 años se estipula que el monto de la compensación que deberá recibir el aprendiz no podrá ser inferior al mínimo del convenio colectivo de trabajo aplicable a la tarea desempeñada. La ley establece que el aprendiz deberá contar con una cobertura por los riesgos que pudiere sufrir en el lugar y en ocasión del aprendizaje y deja al arbitrio del empresario instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar al aprendiz una adecuada cobertura e salud.

(39) Goldin, 1994.

(40) Este debate excede los objetivos del presente informe. Este tema, además, está siendo objeto de estudio en el CECE, y dará lugar a un informe de próxima publicación.

(41) Caro Figueroa, 1994.

(42) Un listado de medidas tendientes a ese objetivo y un análisis de esta reforma puede consultarse en Cetrángolo, 1994.

(43) Decreto 372 de 1995 (B. O. del 22 de marzo de 1995).

(44) Con relación a ese debate, véase, por ejemplo Piore y Sabel (1984), y, más recientemente, Kaplinsky (1994) y Freyssinet (1994).

(45) Esta medida, que forma parte de los diversos intentos de "devaluación fiscal" impulsados por el gobierno nacional, fue presentada, paradójicamente, como una reforma tendiente a aumentar el empleo. En la lógica oficial, La reducción de los costos laborales podrá impulsar significativos incrementos en la demanda de empleo. Véase, por ejemplo, Montoya, 1994.

(46) Ver Cetrángolo (1994).

(47) Boletín Oficial del 2 de noviembre de 1994.

(48) En este sentido, se constituye en una medida similar a la transferencia de servicios educativos y de salud, instrumentada en 1991.

(49) Véase, por ejemplo, Lindbeck, 1993, p. 151.

(50) De todos modos, no es posible esperar una pronta solución al problema aún con altas tasas de crecimiento. Monza concluye que aún con tasas de crecimiento anual del PBI del 7% durante 10 años y una eficiente combinación de políticas activas, subsistirán Los inconvenientes en el mercado laboral. Véase Monza, 1993.

(51) Véase Rozemberg y Goldin (1994).