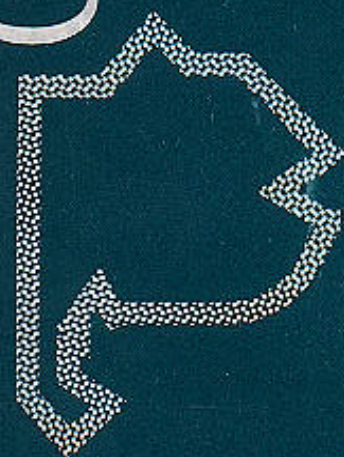


DE ECONOMIA

Nº 46

CUADERNOS

Equidad y
mercado de trabajo.
Consideraciones
para un crecimiento
sostenible



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible

La coordinación general del trabajo fue realizada por el Lic. Jorge Emilio Sarghini.

El Lic. Agustín Lódola estuvo a cargo de la dirección de la tarea realizada por el Lic. Fernando Cuenin, el Lic. Pablo Mielniezuk y Federico Cerimedo.*

La Plata, Diciembre de 1999.

* Integrantes del Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires. Jorge Garay Mongan colaboró en la recopilación de datos.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Sergio Bugallo
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Matías Sebastián Gomis**

Prólogo

Los problemas distributivos, la pobreza, el desempleo y la informalidad en la relación laboral son algunas de las manifestaciones de “exclusión social”.

Actualmente, no existe sociedad que se encuentre ajena a este flagelo. No obstante, existen distintos arreglos institucionales que surgen a partir de la interacción de voluntades políticas, sociales y económicas que determinan la magnitud y las características particulares que la exclusión social adquiere en cada país o región. La política social y asistencial, las regulaciones del mercado laboral y las formas de propiedad, son algunos ejemplos de estos acuerdos institucionales.

Como indica la evidencia, países que privilegian la autosuficiencia de sus habitantes, tal es el caso de EEUU, han exaltado las reglas del mercado con escasas redes de contención social generadas desde el Estado. La reducción del desempleo se ha logrado al costo de una mayor desigualdad e incremento de la pobreza.

En contraste, los países de Europa Occidental reconocen la pobreza y los problemas distributivos, y han manifestado su preocupación a través del diseño de una amplia red de políticas públicas de tipo asistencial y de normas laborales rígidas. Pero en ellos la reducción del desempleo, sigue siendo una asignatura pendiente.

Latinoamérica, inmersa en un contexto de reformas políticas y económicas, no ha podido

abandonar la condición de ser una de las regiones con mayores problemas de desempleo, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso; el caso de Argentina no constituye una excepción.

Japón es el país que ha obtenido mejores resultados. Bajas tasas de desempleo y buenos indicadores sociales, señalan los efectos de la existencia de un denso tejido institucional que ha permitido alcanzar un equilibrio entre las demandas de flexibilidad/competitividad y la asistencia a los más vulnerables.

Argentina está en condiciones de encarar una etapa de crecimiento con equidad e inclusión. No existen recetas universales para alcanzar este objetivo; cada país constituye un hito histórico único e irrepetible. No obstante, la experiencia en otros lugares puede servir de guía para el diseño de una política integral que contemple al desempleo, la informalidad, la equidad y la pobreza, como factores estrechamente relacionados y no intercambiables.

En esta edición de “Cuadernos de Economía” presentamos un breve análisis teórico de las cuestiones distributivas, el desempleo y la informalidad, como así también el comportamiento de estas variables en Argentina y en el mundo, en el transcurso de las últimas décadas. También se presentan los principales lineamientos que deberían considerarse en el diseño de una estrategia de crecimiento con equidad.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible

	Pág.
INTRODUCCION	11
CAPITULO 1: ASPECTOS CONCEPTUALES, TEORICOS Y PRACTICOS	13
1. INTRODUCCION	13
2. EQUIDAD	14
2.1. LA EQUIDAD COMO OBJETIVO	14
2.2. EQUIDAD, JUSTICIA E IGUALDAD	15
2.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA: DOS REFLEJOS DE LA EQUIDAD	19
3. EL DESEMPLEO: ¿OTRA FUENTE POTENCIAL DE INEQUIDAD?	20
3.1. TRABAJO ASALARIADO: UNA PERSPECTIVA HISTORICA	20
3.2. EMPLEO, DESEMPLEO Y POBREZA	23
4. LA INFORMALIDAD	24
4.1. INFORMALIDAD Y EQUIDAD	24
4.2. EVASION Y EQUIDAD	25
5. EQUIDAD, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DESEMPLEO	26
6. ANEXO I	28
6.1. DISTRIBUCION DEL INGRESO: CONCEPTOS Y MEDICION	28
6.2. POBREZA: IDENTIFICACION Y AGREGACION	33
6.3. DESEMPLEO: CONCEPTOS Y MEDICION	35
CAPITULO 2: EVIDENCIA INTERNACIONAL: CUATRO CASOS	39
1. INTRODUCCION	39
2. CASO ESTADOS UNIDOS	41
2.1. ESTADOS UNIDOS Y LOS PROBLEMAS DE DISTRIBUCION	41
2.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO	41
2.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA	45
3. CASO EUROPEO	46
3.1. EUROPA Y LA PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO	46

3.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO	47
3.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA	48
4. CASO JAPON	50
4.1. JAPON, UN CASO SIN DILEMA	50
4.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO	51
4.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA	53
5. CASO AMERICA LATINA	53
5.1. AMERICA LATINA Y EL EMPLEO INFORMAL	53
5.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO	54
5.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA	57
6. IDIOSINCRASIA, INSTITUCIONES Y RESULTADOS: CUATRO CASOS	59
7. ANEXO I: INDICE DE THEIL VERSUS GINI. ALGUNOS EJERCICIOS	61
7.1. EJERCICIO N° 1	61
7.2. EJERCICIO N° 2	62
7.3. EJERCICIO N° 3	63
8. ANEXO II: ESTADISTICAS	64
CAPITULO 3: ARGENTINA EN LOS '90	79
1. INTRODUCCION	79
2. CAMBIOS EN EL ESQUEMA INSTITUCIONAL	79
2.1. NIVEL DE NEGOCIACION Y ULTRAACTIVIDAD	80
2.2. MODALIDADES DE CONTRATO	81
2.3. REGIMEN DE EXTINCION DEL CONTRATO	85
2.4. APORTES PATRONALES	85
2.5. SERVICIOS VINCULADOS	86
3. POLITICAS IMPLEMENTADAS EN EL MERCADO DE TRABAJO	87
3.1. EVALUACION GENERAL	87
3.2. EVALUACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS	89
4. LOS RESULTADOS	92
4.1. UN ANALISIS EN CONJUNTO	92
4.2. CAMBIOS EN LA DEMANDA	97
4.3. CAMBIOS EN LA OFERTA	100

5. REFLEXIONES PRELIMINARES: INFORMALIDAD, DESIGUALDAD Y DESEMPLEO	102
CAPITULO 4: EQUIDAD Y POLITICAS	104
1. INTRODUCCION	104
2. ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	104
2.1. LA EQUIDAD, DESIGUALDAD Y EL DESEMPLEO	104
2.2. ARGENTINA Y LA EVIDENCIA INTERNACIONAL	105
2.3. ARGENTINA EN LOS '90	106
2.4. LA INFORMALIDAD: UN DILEMA DE POLITICA	107
3. HACIA UNA POLITICA EQUITATIVA	108
3.1. UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO	108
3.2. LEGISLACION Y EMPLEO: EN LA BUSQUEDA DE UNA MAYOR INCLUSION	109
3.3. UNA NUEVA POLITICA SOCIAL	114
3.4. EL MERCADO FINANCIERO	117
3.5. LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA	117
4. REFLEXION FINAL: UN ENFOQUE EN CONJUNTO	118
BIBLIOGRAFIA	119

Introducción

Argentina ha experimentado un importante crecimiento durante esta década. A pesar de los efectos adversos de la crisis del tequila y la crisis asiática, la tasa promedio anual de crecimiento rondó los 4,5%. En la explicación de este desempeño se mezclan un conjunto de factores, entre los cuales el proceso de reforma tiene un gran peso. El logro de la estabilidad macroeconómica (que se unió a la estabilidad política), la apertura, la integración regional, el retiro del Estado de la esfera productiva, en conjunto con cambios importantes en el contexto externo, fueron pilares básicos de este crecimiento.

Sin embargo, como se argumentó en un trabajo anterior (Sarghini y otros, 1998) dedicado al análisis de la industria, este crecimiento fue acompañado por un deterioro en variables claves del mercado laboral, del sector externo y de las economías regionales. Cada uno de estos problemas representa una determinada desigualdad y pueden¹ traducirse en un empeoramiento de la equidad a través de sus diferentes dimensiones: la equidad interpersonal, la equidad intergeneracional y la equidad interregional respectivamente.

En primer lugar, sobre la relación entre mercado laboral y desigualdad, deben tenerse en cuenta tres aspectos principales. El primero se relaciona con que el crecimiento del desempleo no afecta uniformemente a los diferentes niveles de ingreso y de esta forma se traduce en un problema distributivo adicional. Esta situación empeora desde un punto de vista dinámico cuando la principal dificultad no está en que la gente pierde su trabajo, sino que para algunas personas es muy difícil conseguir uno nuevo. El segundo aspecto a considerar tiene que ver con la informalidad y la consecuente existencia de mercados segmentados. Si la absorción de trabajo por el sector informal (donde se pagan salarios más bajos) es mayor que la del sector formal, se amplía la diferencia salarial entre grupos de trabajadores y, por lo tanto, afecta la distribución del ingreso. El tercer aspecto se refiere a los efectos que tiene el desempleo sobre quienes están empleados. El alto nivel de desempleo y subempleo puede impedir que, en un contexto donde la productividad crece, los salarios reales acompañen esa variación. Pero seguramente como el desempleo no se

distribuye igualmente entre los diferentes grupos de trabajadores (por ejemplo entre calificados y no calificados) esta presión sobre los salarios no es igual y con ello se genera otra fuente de desigualdad en los ingresos.

En segundo lugar, si el crecimiento se concentra en un pequeño grupo de sectores, que a su vez están establecidos en una parte reducida del territorio, el crecimiento incrementará la desigualdad regional del ingreso. Esto también puede agravarse en un sentido dinámico si esos mismos sectores son los que más invierten.

Por último, el desequilibrio externo puede generar inequidades intergeneracionales. La incorrecta asignación de los recursos ingresados al país, puede traducirse en un costo diferente de repago para las distintas generaciones. Además, la persistencia de los déficits externos y la dependencia del ahorro externo que estos implican, hacen a la economía más vulnerable a los shocks externos y profundizan el efecto de los mismos, los cuales no son homogéneos para los diferentes grupos de individuos que forman la sociedad.

Los tres casos evidencian problemas en la manera en la que se está creciendo, dificultando la sostenibilidad (económica y política) de ese crecimiento, así como de las reformas implementadas.

Desde el punto de vista económico, el desempleo o el trabajo de poca calidad y mal remunerado no es sólo un problema social, sino también una señal de gran ineficiencia económica, pues supone desaprovechar el potencial productivo de gran parte de los recursos humanos de un país. A su vez, avanzar en el proceso de crecimiento de una forma inequitativa tampoco es compatible con el fortalecimiento del sistema democrático.

Resulta imprescindible crecer, pero con equidad. Este objetivo es difícil de lograr, como también lo es esclarecer y concretar el término equidad.

En la literatura económica, al menos desde Kuznets, se suele considerar que crecimiento y equidad son objetivos que se contraponen, por lo cual algunos postulan un enfoque secuencial: primero se crece y posteriormente viene la eventual redistribución. Como este proceso tarda demasiado, otros optan por sacrificar algo de crecimiento en pos de una mejor distribución de sus frutos, y asignan a la política social el papel de compensar o corregir los efectos regresivos de algunas políticas económicas. El problema que plantea este segundo enfoque es que esos efectos

¹ La condicionalidad del tiempo verbal tiene que ver con la discusión que se realiza en el capítulo 1 sobre la relación entre equidad y desigualdad.

regresivos son de tal magnitud que ninguna política social realista podría compensarlos. (Ramos, 1995).

De todas maneras, las cuestiones sobre la equidad han recibido menor atención en el análisis económico que las cuestiones de eficiencia asignativa y productiva. Esto tiene que ver con las dificultades para definir, relacionado con la necesidad de introducir juicios de valor, y cuantificar la equidad.

Teniendo como base las conclusiones del trabajo anterior sobre el comportamiento del sector industrial en la década del '90, en este informe se profundiza el análisis de una de las dimensiones de los problemas de equidad: la equidad interpersonal.

Para ello, la investigación avanza en dos sentidos. Por un lado se realizan consideraciones para toda la economía, no sólo para el sector industrial. Esto es absolutamente necesario dado los profundos cambios que se han producido en la estructura ocupacional. Hasta hace un par de décadas el trabajador típico era un obrero industrial, jefe de familia y con empleo estable, hoy tiene una mayor importancia la participación de la mujer, el empleo temporario y el sector servicios.

En segundo lugar, para no mirar solamente la equidad personal a través del desempleo, se agregan las cuestiones de distribución del ingreso y pobreza. En este último caso el objetivo no es avanzar en nuevas mediciones, sino ofrecer una perspectiva más amplia de los problemas de equidad en Argentina.

Esto se justifica por la dificultad de realizar reflexiones concluyentes respecto a la equidad, a través de la observación de un único indicador.

El trabajo parte del supuesto que el crecimiento con equidad es posible pero no ocurre por sí solo, como se ha visto en estos últimos años. De aquí surge un campo de acción que es necesario precisar, donde la experiencia internacional y la historia reciente aportan algunas lecciones.

Para ello, en los diferentes capítulos de este trabajo, se buscan respuestas al siguiente grupo de preguntas:

1. ¿Puede la equidad ser un objetivo de política? ¿Qué relación existe entre equidad, desempleo, informalidad, distribución del ingreso y pobreza? ¿Qué significa el trabajo para el ser humano? ¿Qué consecuencias tiene el desempleo?.
2. ¿Cómo es la interacción entre desempleo, distribución del ingreso y pobreza en diferentes regiones del mundo? ¿Cuáles son las características de cada uno de esos casos?
3. ¿Como han evolucionado los indicadores de equidad en nuestro país durante la última década? ¿Qué dirección ha tomado Argentina en las cuestiones relacionadas con las reformas en el mercado laboral? ¿Se ha seguido alguno de los casos analizados anteriormente?
4. ¿Qué políticas pueden llevarse a cabo para disminuir la inequidad en nuestro país? ¿Debe seguirse alguno de los casos observados en el mundo?

Capítulo 1

Aspectos conceptuales, teóricos y prácticos

1. INTRODUCCION

Las cuestiones de eficiencia asignativa y productiva han recibido, en general, en la literatura económica una mayor atención que las cuestiones distributivas. Seguramente esto no es producto de que dichos problemas se consideren menos relevantes, sino a que mientras los aspectos de eficiencia se reducen a un conjunto de principios enunciados sobre bases objetivas, las cuestiones distributivas imponen la necesidad de establecer juicios de valor, donde ya no es posible, al menos es discutible, la enunciación de un principio general a partir del cual se pueda establecer unívocamente que una situación es mejor que otra.

Si bien el debate de la cuestión distributiva estuvo siempre presente en la teoría económica, su tratamiento se ha ido intensificando en los últimos años, principalmente a partir de la década del '90 debido a que en la mayoría de las economías, cualquiera sea su grado de desarrollo, se han agudizado los problemas distributivos (FMI, 1998).

En una sociedad donde además de los criterios de eficiencia, son también relevantes los de equidad, es necesario consensuar el criterio en base al cual se busca maximizar el bienestar social. Así, el bienestar de los diferentes grupos dependerá de los supuestos (juicios de valor) que se realicen respecto a la "función de bienestar social"

Hay que tener en cuenta que una sociedad interesada por alcanzar una distribución justa y equitativa, no necesariamente busca que la misma sea igualitaria. En torno a esto, se ha planteado un importante debate, donde desde diversas posturas se intenta justificar qué variables (riqueza, ingreso, utilidad, oportunidades, etc.) deben considerarse en la cuestión de la equidad. Resumiendo este debate, Amartya Sen² considera que todos estos enfoques buscan la igualdad, cualquiera sea la variable que consideren. No obstante, no siempre la búsqueda de la igualdad es compatible con los principios de equidad y justicia.

A pesar del debate existente sobre la definición del concepto de equidad, en la práctica, esta cues-

tion se centra en el análisis de la distribución del ingreso, debido a que esta variable puede medirse con relativa facilidad y además se supone (en esos estudios) que es una buena representación de todas las cuestiones que deben tenerse en cuenta en el análisis de equidad.³

Pero, para el estudio de la equidad, también son relevantes: el problema de la pobreza, el cual puede interpretarse como un caso particular del tema distributivo donde sólo interesa la situación de los más carenciados⁴ y los problemas asociados al trabajo (desempleo e informalidad).

La pobreza se encuentra estrechamente relacionada con el desempleo: si se define a la misma como aquella situación en la cual una persona no puede alcanzar una canasta de consumo básica, seguramente esta situación será más probable cuando la persona esté desempleada y el trabajo sea la fuente principal de la cual obtiene sus recursos. Por otro lado, la pobreza también se asocia a una situación en la cual el individuo enfrenta severas privaciones como, por ejemplo, la incapacidad de acceder a servicios básicos de salud. En este contexto, su posibilidad de elegir se ve fuertemente restringida, de este modo, una sociedad con elevados índices de pobreza también enfrentaría importantes problemas de equidad. Por ello la equidad se encuentra estrechamente asociada a la igualdad de "posibilidades de elección".

La distribución de la "torta" está, en gran medida, determinada por la forma en que se remuneran y distribuyen los factores productivos entre los distintos grupos sociales y más allá de los efectos que el flagelo del desempleo⁵ pueda acarrear en la dis-

² Premio Nobel en 1998 por sus contribuciones a la economía del bienestar.

³ En la sección Anexo I se detallarán las técnicas que se utilizan para determinar cómo se reparte el ingreso entre distintos grupos de la población, como así también, los índices que se construyen a partir de este "mapa de ingresos" y que intentan reflejar el grado de desigualdad/igualdad de la distribución.

⁴ Los elementos a tener en cuenta en la medición de la pobreza se detallan en el Anexo I.

⁵ El problema de la brecha existente entre empleo y PEA, lleva a plantear una reseña mínima de cómo surge el fenómeno del desempleo y cómo con él nace su concepto. Aquí también parece importante, antes de seguir adelante con el resto de los capítulos, que se vean cuáles son las principales

tribución del ingreso, este constituye un factor de “exclusión social”, situación en la cual resulta difícil hablar de equidad.

La historia tiene algo que decir respecto a cómo el trabajo ha desempeñado un rol neurálgico en las relaciones sociales, y que es “algo más que la posibilidad de generar ingresos”. El concepto de trabajo fue cambiando a lo largo del tiempo y es de esperar que lo siga haciendo hacia nuevas concepciones. Desde esta perspectiva, el trabajo asalariado, tal como hoy se conoce, es un figura histórica y por lo tanto muta hacia nuevas formas.

No sólo el desempleo puede convertirse en un factor de inequidad o exclusión, sino también puede serlo la “forma” en que se trabaja, entendiéndose por forma todo lo que concierne a la actividad laboral como la percepción de un pago (salario), la fijación de una jornada, la duración del contrato, el establecimiento de las condiciones en que se realizan las tareas, régimen de extinción, etc. De esta manera, a pesar que una determinada comunidad muestre bajas tasas de desempleo, puede ocurrir que esta situación esté explicada por una proporción elevada de empleo precario o subutilizado y, por ende, mal remunerado; esta sociedad también enfrentaría problemas de equidad.

En condiciones de elevado desempleo y empleo precario, resulta difícil hablar de una situación equitativa. Una persona que se encuentra involuntariamente desempleada o empleada informalmente ve sumamente restringida su libertad de elección y está parcialmente excluida de las relaciones socio-políticas y económicas de la sociedad a la que pertenece, situación que en muchos casos lleva a la alienación física y psíquica de la persona afectada por este flagelo.

2. EQUIDAD

2.1. LA EQUIDAD COMO OBJETIVO

Bajo los supuestos establecidos por la escuela clásica (ausencia de externalidades, mercados completos y perfectamente competitivos) es posible que una economía de mercado, con individuos guiados por sus propios intereses, alcance una asignación de sus recursos pareto óptima. Es decir, el libre accio-

variables utilizadas para evaluar el comportamiento del mercado de trabajo y cuáles son los problemas de medición que presentan las mismas, aspectos que se detallan en el Anexo I.

nar del mercado lleva a una situación en la cual no es posible aumentar el bienestar de un agente sin que se reduzca o al menos no varíe el bienestar de otro, dados los recursos y la tecnología. A su vez, el bienestar que alcance cada individuo dependerá de la distribución inicial de los recursos productivos y de su habilidad para utilizar los mismos.

Hasta aquí, sólo está presente la idea de eficiencia, sin embargo, nada garantiza que la asignación resultante (óptima en sentido de Pareto) sea equitativa. En un contexto clásico, existe un gran número de asignaciones que son eficientes (desplazamientos a lo largo de la gran frontera de posibilidades de utilidad), pero si se consideran que ellas no son equitativas, se deben incorporar cuestiones distributivas, para lo cual previamente debe establecerse ¿dónde querrá situarse la sociedad? Aquí es donde pasa a primer plano la introducción de juicios de valor que se “resumen” en la función de bienestar social; ésta actúa como regla de decisión que incorpora las cuestiones distributivas en el análisis de equilibrio general y que posibilita escoger una asignación eficiente (dentro de todas las posibles), de modo que se pueda alcanzar el máximo bienestar social dados los recursos, la tecnología y un sistema adecuado de transferencias.

Aquellas sociedades totalmente despreocupadas por las cuestiones distributivas, es decir aquellas que presentan un criterio utilitarista de decisión,⁶ sólo estarán interesadas en la asignación que permita maximizar la suma de las utilidades individuales, independientemente de la forma en que se distribuyan las mismas.

En el otro extremo encontramos el criterio rawlsiano,⁷ donde sólo importa la utilidad del más pobre. Bajo determinados supuestos,⁸ este criterio de decisión conduce a una situación en la cual todos los individuos alcanzan el mismo bienestar. Sen (Sen 1997) sostiene que esto lleva a una situación dictatorial; “en un caso extremo, las preferencias de un individuo podrían dominar frente a las de un millón de individuos”.

⁶ Estas preferencias se resumen en una función de bienestar denominada “utilitarista” o “a la Bentham”.

⁷ Estas preferencias se resumen en una función de bienestar denominada “rawlsiana” o “maximin”, cuyas curvas de indiferencia son de tipo Leontieff.

⁸ Simetría de la gran frontera de posibilidades de utilidad. Si este supuesto no se cumple, entonces el punto de máximo bienestar social, aquel para el cual la curva de indiferencia social es tangente a la gran frontera de posibilidades de utilidad, se caracterizará por una distribución desigual de las utilidades entre los distintos individuos.

De todas formas las críticas de Sen son más contundentes hacia el primer criterio. El censura la subordinación que realizan los utilitaristas de los valores distributivos a los valores agregativos a la hora de configurar juicios sociales. Su crítica esencial al utilitarismo es que, por haber subsumido la idea de justicia en la idea de maximización, ha configurado un sentido de justicia demasiado limitado. En particular, este enfoque no tiene en cuenta las ideas de libertad e igualdad que son esenciales al momento de juzgar los asuntos sociales. Es por ello que, para que la posición igualitarista se haga normalmente aceptable, se requiere otra formulación de los juicios sociales. De este modo, Sen comenzó a sostener que lo que hace imposible una consideración adecuada del problema distributivo, reside en la propia conceptualización del bienestar como utilidad.

Entre ambas posturas extremas, el utilitarismo y el enfoque rawlsiano, se encuentra una gran cantidad de casos intermedios que suponen distintos criterios de decisión captados por *funciones de bienestar social generales*.

De esta manera, sólo por casualidad, el libre accionar del mercado llevaría a una asignación de recursos compatible con las preferencias distributivas de la sociedad.⁹ Por lo tanto, en la mayoría de los casos, para lograr una asignación de recursos compatible con los deseos de la sociedad, debe instrumentarse alguna medida de política.¹⁰ Por ejemplo, según la Teoría del Bienestar, a través de transferencias de suma fija en forma redistributiva, pueden alcanzarse los objetivos de equidad sin pérdidas de eficiencia (Segundo Teorema Fundamental del Bienestar). En caso contrario, se requiere establecer impuestos distorsivos y por ende se produce un “trade off” entre eficiencia y equidad.

No obstante, al levantarse ciertos supuestos en los cuales se basan el Primer y Segundo Teorema del Bienestar,¹¹ surgen situaciones en las cuales el “trade

off” antes mencionado puede no producirse: por ejemplo, Putterman, Roemer y Silvestre (1998) consideran que en un contexto en el cual existen problemas informativos, podría ser posible incrementar la eficiencia y la equidad en forma simultánea.¹²

Sin duda, el uso eficiente de los recursos productivos y el desplazamiento continuo de la frontera de posibilidades de producción, son objetivos deseados, pero alcanzarlos no es condición suficiente para la maximización del bienestar social. Dicho de otra manera “el tamaño de la torta” importa, pero también es esencial analizar la forma en que se distribuye la misma (¿Equitativamente?, ¿Igualitariamente?), como así también el modo en que se genera (¿Es aceptable crecer con elevadas tasas de desempleo o creciente desigualdad regional?, por ejemplo). Lamentablemente, en la práctica, no existen instrumentos que permitan satisfacer todos estos objetivos en forma simultánea, siempre se produce un trade off entre ellos. No obstante, esto no debe impedir el tratamiento de estas cuestiones. Seguramente, el mayor desafío radica en la definición de los problemas distributivos: ¿Se debe perseguir la igualdad?, ¿La igualdad de qué?, ¿Es lo mismo igualdad y equidad?

2.2. EQUIDAD, JUSTICIA E IGUALDAD

En muchas ocasiones el concepto de equidad se confunde, o es utilizado como sinónimo de otros términos, tales como justicia e igualdad. Si se define una situación equitativa como aquella libre de envidia, es decir que, dada una determinada distribución ningún individuo prefiere la canasta de cualquier otro individuo a la suya propia,¹³ entonces equidad y justicia son conceptos diferentes. Bajo esta forma de definir equidad, para ver si una determinada distribución es equitativa, basta con que ningún individuo “envidie o prefiera” la situación en la que se encuentran otros miembros de la sociedad. Mientras

⁹ Amartya Sen critica los teoremas básicos del bienestar señalando su insensibilidad en cuanto a los aspectos distributivos; en Sen A. (1997).

¹⁰ Amartya Sen considera que es posible conseguir un óptimo de Pareto “justo” con un equilibrio competitivo, dado un esquema adecuado de impuestos y transferencias de renta; es decir, dada una situación inicial justa; en Sen (1997) op. cit. El FMI (1998) destaca que las sociedades tienen distintas percepciones de lo que es equitativo o justo las cuales se ven plasmadas en normas culturales y sociales que dan forma a las políticas orientadas a alcanzar una mayor equidad.

¹¹ Mercados completos y perfectamente competitivos.

¹² En presencia de problemas informativos, nada nos garantiza que el libre accionar del mercado nos lleve a un punto sobre la gran frontera de posibilidades de utilidad, es decir una asignación Pareto óptima. Entonces, la economía puede situarse en un punto interior, lo cual eleva la posibilidad de incrementar la eficiencia y la igualdad en forma simultánea, a través de una política informativa y redistributiva adecuada (en el espacio de puntos factibles – determinados por la gran frontera – “nos estaríamos moviendo en dirección noreste”).

¹³ De esta manera define Foley (1967) a una situación “libre de envidia”.

que para que esta misma asignación sea considerada justa, no alcanza con que sea equitativa (ausencia de envidia), también tiene que ser Pareto eficiente (Varian 1974, 1975). Ahora bien, si se define a la equidad de alguna otra manera que no esté relacionada a la ausencia de envidia, entonces, equidad y justicia pueden utilizarse como sinónimos: una situación justa es equitativa y viceversa.

Siguiendo a Le Grand (1991), quien afirma que esta disgregación puede aportar más confusión que claridad, se utilizarán indistintamente los conceptos de equidad y justicia, de manera de concentrarnos en la relación que existe entre igualdad y equidad.

Igualdad, es un término estrictamente positivo, mientras que equidad es puramente normativo (intervienen los juicios de valor). Además, una situación equitativa no necesariamente es igualitaria, y viceversa. Como una ilustración de este punto podría considerarse el siguiente ejemplo: supóngase una situación en la cual hay dos trabajadores (trabajador 1 y trabajador 2) cuya remuneración horaria es de \$100 y \$150, respectivamente. Esta situación es claramente desigual y, si no se incorpora mayor información, podría decirse que también es inequitativa. No obstante, ¿qué sucedería si se conoce que el trabajador 2 realizó una gran cantidad de cursos de capacitación, no siendo éste el caso del otro trabajador, a pesar de que ambos al momento de elegir si realizar o no dicho curso enfrentaban las mismas restricciones, por ejemplo, capacidad intelectual, tiempo, recursos, salud, es decir igualdad en todos aquellos factores que podrían afectar el sentido de la decisión. ¿Puede afirmarse ahora que la diferencia salarial es inequitativa? Como se observa, establecer si una determinada situación es o no equitativa resulta sumamente compleja, ya que no sólo requiere incorporar juicios de valor, sino que también se necesita una gran cantidad de información.

Estas consideraciones deberán ser tenidas en cuenta al momento de analizar las distintas medidas de desigualdad (en la distribución del ingreso), en caso contrario, existe la posibilidad de que ciertas políticas redistributivas (a priori, bien intencionadas) conlleven a situaciones inequitativas.

A pesar de estas cuestiones, la mayoría de los enfoques que tratan el problema distributivo desde un punto de vista normativo, como lo destaca Amartya Sen (1992), tienden a buscar la igualdad de “algo”, es decir, de cierta variable que es particularmente importante para cada enfoque. Este mismo autor considera que la determinación de la variable que se debería igualar resulta sumamente conflictivo; muchas veces, la búsqueda de la igualdad en un deter-

minado “espacio” (vgr. salud) puede llevar a la desigualdad en otro (vgr. educación). No obstante, estos inconvenientes, existen dos grandes grupos de criterios de igualdad, mejor dicho, dos formas de responder a la pregunta ¿Igualdad de qué?

- Igualdad de resultados: consumo, ingreso, riqueza y utilidad.
- Igualdad de elección: conjunto de elección, oportunidades y recursos.

Cada criterio establecerá un espacio de igualación que tendrá fuertes implicancias en las consideraciones de equidad.

2.2.1. Igualdad de resultados

Algunos sostienen que una distribución igualitaria del ingreso, el consumo o la riqueza podría considerarse como equitativa. No obstante, existe una gran cantidad de casos a través de los cuales esta afirmación puede cuestionarse. Así, a menudo, se sostiene que lo que realmente importa es la igualación del bienestar o utilidad de los individuos para poder afirmar que cierta distribución es equitativa. Como se verá, ninguna postura está libre de inconvenientes.

El ejemplo previo de los trabajadores, indica claramente por qué la igualdad/desigualdad de ingresos no necesariamente implica que se esté en presencia de una situación equitativa/inequitativa. El mismo razonamiento podría utilizarse para el caso en que se busca la igualdad del consumo, ya que esta variable está estrechamente relacionada con el ingreso. John Rawls (1971) sostiene que lo que se debería igualar entre los individuos, son sus canastas de “bienes sociales primarios”.

Por otro lado, cuando se considera la igualdad de la riqueza, se está intentando tener una visión intertemporal del problema distributivo que no es captada con el enfoque del ingreso o el consumo; supongamos una situación en la cual tenemos un estudiante universitario cuyos ingresos son prácticamente nulos y un trabajador cuyo ingreso corriente está dado por el “salario mínimo” de la economía. El criterio de igualdad de ingresos (en un enfoque estático) indicaría que esta situación es inequitativa, sin embargo no debería desconocerse que en el futuro la persona que hoy se encuentra estudiando seguramente tendrá ingresos muy superiores a los del trabajador y, por lo tanto, una mayor riqueza. Así, quienes sostienen que la igualdad de la riqueza es sinónimo de equidad, justificarían redistribuir ingresos desde el estudiante al trabajador, mientras que aquellos que defienden la igualdad de ingreso dirían todo lo contrario. Por últi-

mo, nada nos garantiza que, en ausencia de mayor información, se pueda aseverar que una distribución igualitaria de la riqueza es sinónimo de equidad.

Por lo tanto, muchos sostienen que para evitar los inconvenientes antes mencionados debería buscarse la igualdad de “utilidades” o “satisfacciones”. De esta manera, y siguiendo con el ejemplo anterior, podría argumentarse que en igualdad de condiciones ambos trabajadores estarían obteniendo la misma satisfacción, ya que si bien uno tiene un mayor ingreso/consumo/riqueza, el otro trabajador disfruta de un mayor tiempo de ocio; esta sería una situación equitativa.

Este criterio presenta algunos inconvenientes. Los requisitos de información son considerables; en particular, las utilidades no son observables, medibles y comparables interpersonalmente. Ante estas críticas, economistas, filósofos y psicólogos han intentado dar un espectro de respuestas al problema de la comparación. Así, por ejemplo, tiende a existir un cierto grado de consenso al momento de afirmar que una persona que puede consumir una gama variada de bienes de gran calidad, estaría mejor o tendría una mayor utilidad que otra cuyas características de consumo son totalmente opuestas a las del primer individuo. Sin embargo, todavía no se ha podido establecer sin arbitrariedad que lo dicho anteriormente sea cierto, dado que no existe una unidad de medida comparable interpersonalmente que permita cuantificar sin arbitrariedad la utilidad de cada consumidor, lo cual hace que se relativice cualquier tipo de comparación interpersonal. Hay quienes sostienen que no ha sido posible avanzar en la resolución de los problemas de medición y comparación interpersonal, debido a que la Teoría del Equilibrio General sólo requiere información sobre el orden de las preferencias individuales, sin importar la comparación interpersonal de las mismas. Es así que muchos economistas consideran que este tipo de comparaciones carece de significado o es imposible. (Putterman y otros (1998), Le Grand (1991)).

Aún si los problemas de medición y comparación pudiesen resolverse, todavía se presentan dos situaciones conflictivas asociadas al “enfoque de igualdad de utilidades”. En primer lugar podría darse una situación donde una determinada persona “A”, puede alcanzar el mismo nivel de utilidad que otra “B”, únicamente a través del consumo de bienes suntuarios. Esta persona se dice que tiene preferencias más caras. En esta situación, para igualar utilidades, habría que darle más recursos a “A” que a “B”, pero difícilmente pueda decirse que esto es equitativo. Es importante destacar que el hecho que “A” tenga preferencias

caras, no implica que “B” tenga “preferencias baratas”.

Este último caso representa la situación de una persona que obtiene utilidad a partir de las actividades que realiza (vgr. cuidar a sus hijos) y que no se encuentran remuneradas por el mercado. En la literatura esto lo ilustra el caso del “esclavo feliz” o “el ama de casa sumisa” (Sen 1987). Considérese el siguiente ejemplo: existen dos mujeres “C” (con “preferencias baratas”) y “D”; la primera decide casarse y dedicar gran parte de su tiempo a las tareas domésticas (limpieza del hogar, cuidado de los niños, etc.), actividad que le genera una gran satisfacción. Por otro lado D, que trabaja en una empresa, sólo obtiene satisfacción a través del consumo de bienes y servicios, sin embargo, el ingreso que obtiene por su actividad no le permite alcanzar el mismo bienestar que el del ama de casa. Por lo tanto, en esta situación, el criterio de igualación de utilidades requeriría que C (el ama de casa) le transfiera recursos a D; al igual que en el caso anterior, esta redistribución no parece ser muy equitativa.

Como corolario, es posible afirmar que, en general, no alcanza con observar la desigualdad ya sea en ingreso, riqueza, consumo o utilidades y luego realizar un juicio respecto a si la distribución es o no equitativa. Se necesita más información respecto a las *circunstancias* que dieron lugar a dicha distribución.

2.2.2. Igualdad de elección

Existe una segunda forma de evaluar si una determinada distribución es o no equitativa y se relaciona con las posibilidades de elección de los individuos. Así, de acuerdo con este criterio, una cierta distribución es considerada equitativa si es el resultado de elecciones de individuos informados, que al momento de elegir enfrentaban los mismos conjuntos de elección.¹⁴ Dichos conjuntos se definen a partir de restric-

¹⁴ Lo que Le Grand denomina como “igualdad de conjuntos de elección”, Sen (1997) lo llama “igualdad de capacidades”. Las capacidades de una persona reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que tenía oportunidad de elegir esa persona. De esta forma, el conjunto de capacidades de una persona refleja la *libertad* que ésta tiene para poder llevar el tipo de vida que valora. El valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido esa persona para elegirlo. Entonces, no sería suficiente conocer las realizaciones alcanzadas por una persona para evaluar su bienestar, sino también el conjunto de capacidades de elección, o lo que Sen llama su “libertad de bienestar”. De esta forma, este autor opina que la justicia de las

ciones que marcan qué elecciones están dentro o fuera del control de la persona. Entre estas restricciones se encuentran las oportunidades y las dotaciones iniciales. También hay quienes suelen considerar a las preferencias y la suerte, como factores que determinan el conjunto de elección de cada individuo. Sin embargo, por los argumentos que se brindarán más adelante, no parece conveniente diseñar políticas orientadas a lograr una mayor equidad a partir de diferencias en estos últimos factores.

La igualdad de oportunidades está asociada a la eliminación de barreras económicas y sociales que impiden el desarrollo del potencial humano. Por ejemplo, existiría desigualdad de oportunidades si una persona no puede acceder a un determinado puesto de trabajo por ser nativo de otra sociedad. Claramente este factor está fuera del alcance del trabajador, por lo tanto, es posible que los resultados puedan ser considerados inequitativos. Sin embargo, de esto no se infiere que la eliminación de estas barreras asegure la igualdad de conjuntos de elección y por ende la equidad. Para que se de la igualdad de conjuntos de elección, además de eliminar esas barreras, es necesario que todos los individuos tengan las mismas dotaciones iniciales que incluyen las habilidades naturales, la educación, las herencias, los regalos, etc.

Otros autores, que incorporan las preferencias al análisis de equidad, sostienen que la igualdad de dotaciones iniciales y oportunidades no necesariamente implica igualdad de conjuntos de elección. Esto último parte del supuesto de que diferencias en gustos, valores, actitudes, pueden ser el resultado de factores que no están sujetos al dominio del individuo, tales como el contexto cultural o sus características biológicas y, por lo tanto, constituyen factores adicionales que restringen las posibilidades de elección de la persona. Para este enfoque, en una situación de completa igualdad de las dotaciones y oportunidades, se producen resultados que escapan al control del individuo y entonces, serían inequitativos. Supóngase el caso de dos trabajadores (A y B) que deben decidir cuánto destinar de su tiempo a un determinado trabajo remunerado; ambos tienen las mismas oportunidades y dotaciones iniciales. La persona A decide destinar una mayor proporción de su tiempo a disfrutar de actividades recreativas, que el que destina la persona B, lo cual explica que este último reciba un mayor ingreso. A priori, esta situación es equitativa, sin embargo, qué sucedería con esta afirmación si se

conoce que las preferencias del individuo A, que lo llevan a consumir una mayor cantidad de ocio, se deben a cuestiones biológicas sobre las cuales no tiene control. Entonces el enfoque que sostiene que las preferencias están fuera del control del individuo, indicaría que los resultados observados son inequitativos (A y B no enfrentaron las mismas restricciones). Este argumento debe considerarse con sumo cuidado ya que posee una visión extremadamente determinística; en realidad, ciertas preferencias no están predefinidas, por lo tanto es importante “definir una línea entre ambas situaciones”, lo cual resulta complejo y puede ser extremadamente arbitrario. Además, Barry (1990) considera que existen casos en los cuales la gente no elige sus preferencias y no por ello se encuentran en desventaja.

Algunos sostienen que la “suerte” es otro elemento que debe considerarse al momento de analizar las condiciones en las cuáles una persona toma sus decisiones. Así puede considerarse que “la suerte”, es un factor que escapa al control del individuo y por lo tanto es una fuente potencial de inequidades. Sin embargo, este argumento parece no resultar demasiado sólido y hasta podría decirse que puede llevar a conclusiones erróneas al momento de evaluar cuestiones de equidad; Barry (1990) considera que los juicios de equidad no se deberían aplicar a la situación *ex post* (“luego que juega la suerte”), sino que la evaluación debe ser *ex ante*. Debería plantearse la siguiente pregunta: ¿En la situación inicial, todos tenían las mismas posibilidades? Supóngase un grupo de trabajadores que enfrentan la misma probabilidad de perder su trabajo y que a su vez se les ofrece un seguro en caso de quedar desempleados. Si el desempleo se produce, existirán trabajadores que estarán asegurados (mantienen el ingreso) y otros que no; ¿Es esta situación inequitativa, o es que los trabajadores que eligieron no asegurarse prefirieron tomar más riesgo?

El principal problema del enfoque igualdad en los conjuntos de elección, radica en que es muy complejo obtener la información necesaria que permita construir indicadores que reflejen las posibilidades de elección de los individuos. Como se ha visto anteriormente, resulta difícil establecer qué factores constituyen restricciones a las decisiones de los individuos y cuáles no.

2.2.3. Una reflexión

Cualquiera sea el criterio que se utilice (igualdad de resultados o igualdad de elección) resulta sumamente difícil establecer si una determinada situación

instituciones sociales debería ser evaluada en términos de la libertad real que las personas tienen para elegir su modo de vida.

es o no equitativa. Aquellos enfoques que asocian la equidad a la igualdad de resultados “se olvidan” de las circunstancias en que los mismos se generaron, por lo tanto se pueden hacer juicios incorrectos. Por otro lado, los enfoques que se basan en la igualdad de circunstancias o elecciones resultan muy difíciles de implementar.

A pesar de los inconvenientes que presenta el criterio de igualación de ingresos, en la práctica, los juicios sobre equidad se hacen a partir de la distribución de esta variable, debido a que se simplifican los problemas de medición y comparación. Putterman y otros (1998) consideran que esta variable es una buena proxy de la utilidad, la riqueza, el consumo, las oportunidades, etc. En el Anexo I se analizan las técnicas de medición y los índices de desigualdad.

2.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA: DOS REFLEJOS DE LA EQUIDAD

Habitualmente se tiende a asociar los problemas de pobreza y distribución del ingreso, sin embargo, ambos conceptos son diferentes. En este último caso se está haciendo referencia a cómo se distribuye la “torta” entre distintos grupos (todos los estratos) de una comunidad particular; en tanto que, en el problema de la pobreza, sólo se mira el ingreso de los grupos más carenciados. Deaton (1997) sostiene que el problema de la pobreza puede interpretarse como un caso particular de la distribución del ingreso, donde sólo se tiene en cuenta el extremo más pobre de la distribución. Para algunos autores (por ejemplo Feldstein 1998), la pobreza debe ser el objetivo prioritario y no la desigualdad en la distribución de los ingresos.

El nexo entre pobreza y distribución del ingreso, no es unívoco e incontrovertido. Muchos tienden a pensar que la pobreza aumenta con la desigualdad en la distribución. No obstante, las sociedades africanas más igualitarias que las latinoamericanas, tienen niveles de pobreza sustancialmente mayores en relación a estas últimas. Más allá de esto, es importante considerar que las conclusiones que se obtengan respecto a las posibles relaciones que existen entre ambos fenómenos, depende de la forma en que se mida la pobreza.

En Inglaterra y Alemania, donde se consideran pobres aquellos individuos que poseen un nivel de ingreso inferior al 50% del ingreso medio de la población (pobreza relativa), claramente un au-

mento del ingreso de un individuo que supere la media, implica simultáneamente una mayor desigualdad y un incremento de la pobreza.

Sin embargo, este criterio no se repite en todos los países. No existe una visión “científica” e inequívoca de quién es pobre y quién no lo es (Banco Mundial 1996). Incluso, cuando se ha llegado a un acuerdo sobre la definición, las diversas dimensiones de la pobreza hacen problemática su cuantificación.

Luego de la identificación, para evaluar la incidencia de la política pública sobre la pobreza, es necesario agregar a estas personas de modo de obtener un índice que indique la severidad del problema (“problema de agregación”). Es decir, es importante obtener un valor que no sólo indique cuantos pobres, sino también cuán pobres son estas personas.¹⁵

Por último, hay que considerar que la pobreza está estrechamente relacionada a la igualdad de elección. Si se elimina el argumento de Feldstein (1998), en el cual podría ser vista la pobreza como una decisión racional y voluntaria, entonces una sociedad que enfrenta problemas de pobreza también se ve afectada por problemas de inequidad. Un individuo pobre encuentra fuertemente reducidas sus posibilidades de nutrición, educación, servicios de salud entre otras necesidades básicas. No hay duda que la posibilidad de elegir de esta persona se encuentra sumamente restringida.

En este caso, la forma en que se determina si una persona debe ser considerada pobre no es trivial y puede agravar los problemas de equidad ya existentes. En la práctica es el ingreso la variable a partir de la cual se determina si una persona es o no pobre y esto puede resultar insuficiente. Por ejemplo, supóngase que existen dos individuos (A y B) y de acuerdo a su nivel de ingresos, la persona A es considerada pobre mientras que B no lo es. Además se sabe que B, debido a problemas de salud, debe realizar un gasto muy importante en un tratamiento de diálisis con lo cual su ingreso, neto del gasto médico, es muy inferior al de A. ¿Es posible afirmar que el individuo pobre tiene más restringidas sus posibilidades de elección? ¿Sería equitativo excluir a la persona B de un programa público de ayuda social? Con esto no se pretende desechar la utilización de las estadísticas disponibles, sólo se intenta realizar un llamado de atención respecto a las interpretaciones y las medidas de políticas que se derivan a partir de las mismas.

¹⁵ Estas cuestiones metodológicas se analizan más detalladamente en el Anexo I.

3. EL DESEMPLEO: ¿OTRA FUENTE POTENCIAL DE INEQUIDAD?

La distribución observada en el ingreso personal, responde, entre otros factores, a la forma en que se distribuyen y se remuneran los factores productivos: trabajo, capital y recursos naturales.

El trabajo asalariado es una fuente importante de ingresos para muchas familias, en ciertos casos la única fuente. En la actualidad, y quizás en forma creciente, la remuneración de este factor varía entre distintos grupos de trabajadores y/o actividades; en muchos casos la brecha es muy significativa. Así, teóricos y economistas se han concentrado en explicar las causas (gustos, capacitación, incentivos, etc.) que justificarían estas diferencias desarrollando varios modelos teóricos: “teorías estocásticas”, “modelos de selección”, “modelos de sorting”, “teorías del capital humano” y “modelos de agencia”.¹⁶ Todos permiten explicar la desigualdad existente, pero poco pueden decir de las cuestiones de equidad. Es comúnmente aceptado que aquellas tareas que requieren de una mayor calificación (vgr. título universitario) recibirán una mejor remuneración que una actividad que sólo requiere estudios secundarios. Sin embargo, ¿Es posible afirmar que estas diferencias son equitativas?; difícilmente se puede responder este interrogante si no se conoce bajo qué condiciones o restricciones cada uno de los trabajadores optó por una u otra actividad.

Todas estas teorías explicarían las diferencias que se producen entre trabajadores que se encuentran efectivamente empleados. Resta preguntarse si el desempleo del recurso humano, más allá de constituir una fuente de ineficiencia, puede transformarse en un factor de inequidad. Esta última cuestión constituye el foco de análisis de esta parte del trabajo. Así se presentará una breve reseña histórica de cómo fue evolucionando el concepto de empleo, hasta derivar en la concepción actual que se tiene del “trabajo asalariado”. Este enfoque histórico del análisis, permitirá entender que el trabajo asalariado no sólo constituye la forma a través de la cual el individuo obtiene recursos para la satisfacción de sus necesidades materiales; sino también es un instrumento que permite la realización personal, la inserción en la sociedad, entre otros factores que poco tienen que ver con una remuneración estrictamente pecuniaria. Todas estas circunstancias res-

tringen *el conjunto de elección* del individuo, de este modo, existe espacio para que surja nuevamente la cuestión de la equidad. El hecho que el desempleo sea un problema que va más allá de la imposibilidad de generar ingresos por parte de quien sufre este flagelo, hace que aquellas políticas asistencialistas, de ingresos compensatorios (vgr. seguro de desempleo) si bien puedan reducir desigualdades, fracasen desde un punto de vista de la equidad. En esta sección se intentará dar una respuesta al interrogante planteado.

3.1. TRABAJO ASALARIADO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA¹⁷

3.1.1. Sociedades primitivas: el trabajo como una actividad más

Según los etnólogos y los antropólogos, en las sociedades primitivas el trabajo no se distinguía fácilmente de las demás actividades humanas. Ese trabajo ha sido definido como un *conjunto coherente de operaciones técnicas que se orientaban a producir los medios materiales necesarios a la existencia humana*. Según la etimología, el trabajo es una noción que indica la existencia de una actividad física penosa, que moviliza un saber productivo, utiliza herramientas apropiadas y se sirve de una tecnología.

La duración del trabajo se limitaba al tiempo dedicado a hacer las provisiones, o llevar a cabo las actividades destinadas a la reproducción de la fuerza física de trabajo, pero eso insumía un tiempo muy limitado dentro de la jornada, dado que las necesidades naturales no son ilimitadas.

Se trató siempre de una actividad personal, pero llevada a cabo en un contexto social (familiar, de parentesco, grupal, tribal o de la comunidad local), y sin excluir una dimensión lúdica. La motivación de los individuos cuando hacían esas actividades no era puramente económica, o para satisfacer su interés personal. Se llevaban a cabo como formando parte de las obligaciones sociales y no como contrapartida de una remuneración monetaria. La dimensión colectiva primaba sobre la individual, pues “los individuos en tanto tales no habían irrumpido todavía como actores de la historia” (Meda, D., 1995).

¹⁶Un tratamiento detallado de estas teorías se presenta en Neal D. y Rosen S. (1998).

¹⁷ Esta parte se basa en Convenio Ministerio de Economía Bs. As.-Conicet (1998).

3.1.2. Culturas griegas: el trabajo como impedimento para la reflexión

En la ciudad griega (“Polis”), un hombre era ciudadano recién cuando poseía los bienes necesarios para no requerir del trabajo para satisfacer sus necesidades materiales. Antes de llegar a ese estado, debido a la asignación del tiempo y a las preocupaciones que el trabajo implicaba, se consideraba que no podía ocuparse plenamente de “la ciudad”, es decir de la política.

Para los grandes filósofos griegos, específicamente Platón y Aristóteles, el trabajo era una actividad exclusivamente física que se reducía al esfuerzo que debían hacer las personas para asegurarse el sustento, satisfacer sus necesidades vitales y reproducir su fuerza de trabajo (dimensión meramente física). Era una actividad considerada no sólo penosa sino además degradante, que no era valorizada socialmente y que se justificaba en última instancia, por la dependencia que los seres humanos tienen con respecto a sus necesidades (Meda, D. 1995, Boissonnat, P., 1995).

Su jerarquía de las actividades consideraba en primer lugar el ocio dedicado a la teorización, la reflexión matemática y filosófica, o sea la contemplación de la realidad, de la verdad y la belleza, que permite asemejarse a lo que es contemplado. Se trataba de una actividad ejercida por la forma, el espíritu o más específicamente la razón, pero no directamente por el cuerpo o la materia. En segundo lugar se situaba la actividad ética (o praxis, que por su naturaleza no está subordinada a otros fines y que tiene su propio fin en sí misma) y en tercer lugar estaba la política, es decir la participación en la gestión de “la ciudad”. Esto último era lo propio de los ciudadanos, una actividad que englobaba la expresión de la palabra y el uso de la razón y sólo podía ser confiada a los seres libres.

Desde esta perspectiva, ese tipo de ocio -que no era sinónimo de inactividad- era considerado como la verdadera vida. La educación de los ciudadanos se orientaba a crear las condiciones para que las personas fueran aptas para gozar de ese ocio, actividad que era mucho más noble que el trabajo concreto, pues este se orientaba a producir sólo valores de uso. En ese contexto no se concebía el trabajo abstracto, sujeto de una relación mercantil. Las relaciones sociales sólo se concretaban en la vida política, donde los ciudadanos tenían comportamientos similares, cosa que no sucedía en la actividad de trabajo, porque los oficios diferenciaban a las personas. Por lo tanto, el trabajo no era sinónimo

de identidad, ni de desarrollo personal, aunque reconocían que al trabajar, el artesano dejaba algo de sí en su obra.

3.1.3. El nacimiento del trabajo como justificativo de la existencia humana

En cuanto a su etimología, hasta la Edad Media, el trabajo significó una restricción, al igual que en las culturas griegas.¹⁸

Los cambios culturales y la escala de valores sociales que significaron las religiones judeocristianas en los últimos dos milenios, se manifestaron sobre el trabajo humano, primeramente por la vía de los hechos, luego a través de la reflexión filosófica y teológica y, finalmente, por el reconocimiento (y declaración) de ciertos derechos humanos debido a la afirmación de la libertad, igualdad y fraternidad de todos los seres humanos, independientemente de su raza u origen social.¹⁹

Según Max Weber, a partir de la reforma protestante y del pensamiento de Jean Calvino y de Martín Lutero, comienza a hablarse de la ética del trabajo, valorizando la vida de los seres humanos en este mundo, justificando el beneficio económico resultante del trabajo, distinguiendo la austeridad en el consumo y la propensión al ahorro.

Por el lado de la teoría económica, los fisiócratas pensaban que solamente la agricultura estaba en el origen de las riquezas y que la única clase realmente productora estaba constituida por los agricultores. Años más tarde, Adam Smith y luego David Ricardo, dieron mucha importancia al trabajo humano principalmente en el sector manufacturero, considerándolo como la “única” fuente de todas las riquezas (Meda, D., 1995, y Boissonnat, P., 1995). Para A. Smith, son sólo los seres humanos los que crean la riqueza, explotando los recursos naturales mediante la industria.

Hegel es uno de los filósofos del siglo XIX que más va a analizar el problema del trabajo en el marco de las relaciones del hombre con la naturaleza y de su acción como mediador. El aporte más importante de este pensador fue el haber insistido en que el trabajo es una dimensión propia del hombre, que permite la construcción de la conciencia de sí mismo.

¹⁸ El término trabajo proviene del latín *tripalium*, yugo que se colocaba a los animales de labor, denominación que se extendió luego a un instrumento de tortura

¹⁹ Principios que inspiraron las revoluciones políticas, científicas y culturales.

Karl Marx, por su parte, va a profundizar y desarrollar esas nociones, articulando el idealismo dialéctico de Hegel con el materialismo de Feuerbach, reafirmando que son los seres humanos y no la naturaleza, los verdaderos productores; es sirviéndose del trabajo que los seres humanos actúan sobre la naturaleza para dominarla y transformarla, venciendo sus resistencias.

Se puede afirmar que el pensamiento de Marx es la expresión de un cierto humanismo, por ejemplo cuando describe que “El trabajo es, en primer término, un acto que se pasa entre el hombre y la naturaleza. El hombre juega, con respecto a la naturaleza, el papel de una potencia natural. Las fuerzas con las que su cuerpo está dotado, brazos y pies, cabeza y manos, las pone en movimiento a fin de asimilarse a la materia para darle una forma que sea útil a su vida. En el mismo tiempo en que actúa por ese movimiento sobre la naturaleza exterior y la modifica, él modifica su propia naturaleza y desarrolla las facultades que estaban adormecidas”. Para Marx, el trabajo es constitutivo de la esencia del hombre, pues por intermedio de él, “se afirma, y desenvuelve una libre actividad física e intelectual”.

La división del trabajo dentro de la sociedad, dirá años más tarde *Durkheim* a partir de un enfoque sociológico, da como resultado hacer más dependientes los seres humanos unos de otros y por eso mismo contribuye a relacionarlos entre sí. Sin embargo, la satisfacción con respecto al trabajo realizado y su contribución al desarrollo de la personalidad de quien lo ejecuta, no es un tema tratado de manera prioritaria en ese período (*Durkheim*, 1970).

3.1.4. La reflexión actual sobre el trabajo asalariado

Para *Dominique Meda*, el trabajo no siempre fue en sí mismo portador de identidad personal y de integración social. Para este autor el trabajo asalariado que predomina en la actualidad, no es realmente un constante de la naturaleza humana, es sólo una categoría histórica cuyo desarrollo futuro está fuertemente condicionado.

El trabajo es uno de esos modos de actividad que se caracteriza por ser un esfuerzo realizado por la persona, para producir algo que es exterior a sí mismo, hecho en dirección de otros y con una finalidad utilitaria. Desde ese punto de vista, afirma *A. Corz*, el trabajo como labor o esfuerzo, no va a desaparecer nunca. Es una actividad multidimensional, que se despliega en diversas esferas: económica, tecnológica,

social, ética, etc., pero también tiene dimensiones cognitivas y psíquicas, es decir subjetivas, intersubjetivas, efectivas y relacionales.

En los '90, los investigadores del Conservatoire National des Arts et Metiers (CNAM) han desarrollado una corriente de pensamiento en la cual el trabajo humano no sólo es una actividad que despliega el esfuerzo humano, sino también la expresión de un saber hacer acumulado, de la habilidad personal, del aprendizaje realizado en el seno del colectivo de trabajo, que pone de manifiesto la autonomía, la responsabilidad, la creatividad y las capacidades de adaptación de que disponen los trabajadores para hacer frente a los desafíos cotidianos que les plantea la actividad. La ejecución de un trabajo programado por otros -los conceptores, tecnólogos y especialistas en métodos de producción- no puede nunca ser ejecutado totalmente de la manera en que fue prescripto, porque en su desarrollo concreto surgen incidentes e intervienen factores aleatorios que siempre exigen hacer adaptaciones, ajustes y rediseños, si se desea cumplir con los objetivos fijados en materia de productividad, costos, calidad y cumplimiento de los plazos de entrega.²⁰

El trabajo implica una actividad biológica, que no podrá nunca ser totalmente eliminable, a pesar del avance de la automatización, que no está exenta de fallas y fracasos propios de la condición humana. Esto significa que el trabajo requiere también necesariamente una movilización subjetiva, es decir mental y psíquica del trabajador, para compensar las fallas de la concepción y del trabajo prescripto y hacer frente a los problemas aleatorios encontrados en la realidad. Esta movilización subjetiva sólo se opera plenamente cuando el trabajador espera obtener, en contrapartida de su actividad, su realización personal y un reconocimiento social de su identidad.

Un trabajo bien hecho es imposible sin contar con un cierto margen de autonomía y de libertad de los individuos, condiciones que hacen posible la comunicación, coordinación y cooperación entre los miembros del colectivo de trabajo, violando cada vez que se considera necesario las consignas en cuanto a la individualización de cada puesto buscada mediante la división social y técnica del trabajo. Cada vez más el

²⁰ Incluso el taylorismo y el fordismo, procesos de trabajo que se caracterizan por ser esencialmente rígidos, para ser eficaces requieren la activa intervención humana, e incluso una inteligencia astuta, que puede conducir a hacer trampas, violar los reglamentos y las consignas del trabajo prescripto como condición necesaria para que el objetivo de la producción sea alcanzado.

trabajo es, de manera directa o indirecta, una actividad esencialmente social, donde intervienen los valores culturales, la ética y las creencias que hacen posible la coordinación.

Cuando las condiciones y el medio ambiente de trabajo por una parte, y/o el contenido y la organización del trabajo por otra, son deficientes, provocan accidentes y están en el origen de problemas de salud biológica, pero también de problemas psíquicos y mentales que dan lugar al sufrimiento. Las capacidades de adaptación y de resistencia de los trabajadores ante el sufrimiento, se movilizan y para hacer frente a la situación se construyen las ideologías defensivas, de naturaleza colectiva, cuya perennización tiene repercusiones negativas no sólo sobre la salud física, psíquica y mental de los trabajadores, sino también sobre la eficiencia de la empresa, en términos de absentismo, productividad, costos, calidad y cumplimiento de los plazos establecidos, elementos claves de la nueva competitividad.

Dada la centralidad del trabajo, que postula esta corriente de pensamiento, y el papel de mediador que éste ejerce entre lo singular y lo colectivo, entre la esfera social y la esfera privada, esa actividad es, o puede ser, un operador de salud, o por el contrario, constituir una restricción con efectos patológicos y desestabilizantes para la salud. Por esa causa, la interrupción de la actividad laboral por razones independientes de la voluntad del trabajador, es también fuente de sufrimiento. Desde ese punto de vista, la desocupación bajo cualquiera de sus modalidades, puede estar en el origen de la alienación y de numerosas patologías, razón por la cual debería ser combatida por todos los medios (Dejours, D. y Molinié, P., 1995).

Es así que hace apenas unas décadas el trabajo volvió a ser concebido por los investigadores científicos, filósofos, antropólogos y sociólogos como la actividad gracias a la cual los seres humanos se descubren, toman conciencia y se construyen a sí mismos, establecen relaciones con los demás, porque devienen dominadores de la naturaleza y constructores del mundo. En las sociedades industrializadas modernas, el trabajo fue considerado progresivamente como un espacio privilegiado para la integración social, la construcción de la identidad y la realización personal.

3.2. EMPLEO, DESEMPLEO Y POBREZA

Se ha visto que el “trabajo” (asalariado) tal como se lo conoce hoy, es el resultado de un proceso de

cambio histórico y dada su característica dinámica, es de esperar que continúe mutando hacia nuevas formas. El problema que se presenta al hacedor de política no es sólo modificar o direccionar, en la medida de sus posibilidades, la “forma”²¹ del trabajo, sino también dada esta “forma”, lograr que todos los individuos de su sociedad que busquen un trabajo, puedan acceder al mismo. Esto es, en otras palabras, perseguir el pleno empleo de la población económicamente activa (PEA).

Como afirma Jérôme Gautie, el desempleo es el nuevo nombre de la cuestión social: anteriormente se denominaba así a la pobreza en el siglo XVIII y a la pauperización en el siglo XIX. Estos fenómenos son objeto de reflexión como tal porque se considera que son causados por el funcionamiento de la sociedad y porque su extensión y perdurabilidad, pueden poner en cuestión el sistema social en su conjunto.

La pobreza, resultante de las transformaciones de las sociedades agrarias en el comienzo de la revolución industrial, se presentaba bajo la forma de los vagabundos que no tenían un oficio susceptible de procurarles un empleo, ante lo cual la sociedad a nivel local, intervenía de tres maneras: a) la caridad, mediante la asistencia ejercida por las personas, las instituciones religiosas o humanitarias; b) la represión, cuando los pobres pasaban a ser considerados como un peligro para el resto de la sociedad (a causa de los robos, la violencia física o las epidemias que hacían presa de ellos) y c) la reclusión y el trabajo forzado.

Las leyes de pobres dictadas por el Reino Unido en 1601, y más tarde la institución de los workhouses, van a establecer el deber de asistencia a los menesterosos, a cargo de las parroquias, pero al mismo tiempo prevenían el trabajo forzado para quienes estaban en condiciones de trabajar.

En Francia, la Asamblea Constituyente luego de la Revolución de 1789, adoptó una resolución orientada a la extinción de la mendicidad, pues “la falta de medios de subsistencia constituía una violación de los derechos humanos y una ruptura del equilibrio social”. Los pobres comienzan así a tener el derecho a la subsistencia y es la sociedad, pero no el Estado, quien debe proveer los medios para ello al asegurarle el ejercicio de la libertad de trabajo y el derecho a trabajar, incluidos en la Ley Le Chapelier.

²¹ Como fuera mencionado, se entiende por “forma” todo lo que concierne a la actividad laboral como la percepción de un pago (salario), la fijación de una jornada, la duración del contrato, el establecimiento de las condiciones en que se realizan las tareas, régimen de extinción, etc

Con el auge de la manufactura y en un contexto de liberalismo económico, emerge como fenómeno masivo la pobreza de quienes, a pesar de trabajar, no pueden vivir dignamente a causa de la escasez de sus ingresos, dando origen a huelgas y revueltas, que amenazan el orden social.

La cuestión social comenzó a ser un tema de preocupación de los dirigentes políticos de diversas orientaciones. La Iglesia Católica en 1891, dictó la Encíclica *Rerum Novarum*.

Es en el período que va desde fines del siglo XIX hasta la crisis de los años 1929-30 que el desempleo fue “inventado” por los economistas, e involucra al Estado. Alfred Marshall contribuye a hacer la distinción, dentro de los desempleados, entre quienes eran empleables y quienes no. Los inempleables serían aquellos cuya productividad marginal era baja y debían ser objeto de la asistencia o de la represión; mientras que los empleables conseguirían seguramente trabajo cuando mejorara la coyuntura.

W. Beveridge, una persona vinculada a los primeros especialistas en “relaciones industriales” (S. y B. Web) fue quien hizo la transición desde las categorías individuales de pobres, indigentes, desocupados, a la macroeconómica y macro-social de desempleo. J.M. Keynes usó esta categoría para justificar la intervención del poder público.

Estos son los antecedentes de la configuración de la nueva relación salarial que luego se denominó “fordista” (contrato de trabajo de duración indeterminada, trabajo a tiempo completo, con garantía de estabilidad, beneficiario de la protección social), y pasó a ser regulada, no ya por el Código Civil o de Comercio sino por los que fueron luego los Códigos de Trabajo.

La desocupación es entonces una categoría estadística relativamente reciente que se ha construido socialmente en los países desarrollados, pues no existía en los primeros censos nacionales de población, ni en los censos nacionales económicos, hasta finales del siglo pasado. Sólo se vinculaba la noción de desocupación a las categorías de la fuerza de trabajo, que antes de ese registro eran asalariados. No era el caso de quienes trabajaban en las empresas familiares, ni a domicilio, pues cuando se interrumpían esas actividades y por consiguiente dejaban de percibir ingresos, no se consideraba que estaban desempleados. Mientras se esperaba una nueva fase expansiva del ciclo, se procedía internamente al reparto de los recursos acumulados disponibles sin que se requiriera efectuar un trabajo equivalente en contrapartida. En el Anexo I se detalla la forma en la cual se define y cuantifica el desempleo.

4. LA INFORMALIDAD

4.1. INFORMALIDAD Y EQUIDAD

No sólo la desocupación afecta la desigualdad, también el trabajo informal²² es un factor que empeora la distribución de los ingresos. Por un lado, la pérdida de beneficios sociales que trae aparejado el empleo “en negro” deteriora la distribución. Pero también la existencia de un amplio grupo de trabajadores en esa situación permite que el empresario tenga la alternativa de contratar empleados a un costo inferior al que debería incurrir en el sector formal. Esta posibilidad hace que el salario “de bolsillo” en el sector formal se mantenga bajo. Las demandas se ven contenidas debido a que el empresario puede recurrir al sector informal. En otras palabras, el empleo informal actuaría como una especie de “ejército de reserva” que mantiene bajo los salarios.

Esto se traduce en un problema distributivo a través de tres vías principales. En primer lugar, el ingreso laboral es la principal fuente (seguramente la única) de recursos de los deciles de menores ingresos, motivo por el cual al caer el salario la situación de estos grupos empeora. Este hecho se agrava si además se considera que en la década del '90 la productividad del trabajo se ha incrementado, lo cual lleva a pensar que los beneficios han sido absorbidos por los restantes factores productivos, cuya propiedad está en manos de los deciles superiores de la distribución.

Por otro lado, si se considera que la oferta laboral es heterogénea, conviviendo trabajadores de muy baja calificación con otros altamente especializados, se puede ver otro hecho que explica el problema distributivo. Existen al menos dos factores por los cuales los trabajadores altamente calificados se verían menos afectados por la informalidad: a) brindan un servicio escaso que les permite aumentar su poder de negociación; b) habitualmente se encuentran empleados en grandes empresas que reciben un mayor control por parte del Estado. Todo lo contrario ocurre con el trabajador no calificado. Así, al no afectar la informalidad a todos los trabajadores por igual, la distribución del ingreso empeora.

Por último, la informalidad puede tener efectos distributivos regresivos a través de la restricción al acceso al crédito. El hecho de que el trabajador no

²² Se considera informal toda actividad económica que se lleva a cabo sin el cumplimiento de las obligaciones que impone la regulación vigente. De este modo, toda actividad económica no registrada resulta informal.

pueda declarar una “fuente genuina de ingresos” hace que el mismo deba satisfacer sus necesidades de financiamiento por vías más costosas, con lo cual sus posibilidades de consumo, acceso a la vivienda y a servicios de salud, entre otros consumos, se ven severamente restringidas. Esta vía, a través de la cual se deteriora la distribución del ingreso, se torna operativa no sólo cuando se comparan trabajadores formales e informales, sino también cuando se reconoce que dentro del sector informal existe una gran heterogeneidad, coexistiendo trabajadores con baja remuneración y otros cuyos ingresos son de tal magnitud que no necesitan el financiamiento de terceros. Si bien es cierto que la informalidad de por sí, puede deteriorar la distribución del ingreso vía la restricción del crédito, el hecho que las posibilidades de elección se vean restringidas, constituye un factor de inequidad.

4.2. EVASION Y EQUIDAD

La informalidad es la otra cara de la evasión impositiva. Esta, a través de sus diversas formas,²³ así allá de representar un delito, genera grandes costos en términos de equidad. Esto es cierto aún en el caso más simple, en el cual la evasión estuviera uniformemente distribuida entre todos los contribuyentes. En un enfoque estático, podría afirmarse que en ese contexto sólo se produciría una pérdida de recaudación global respecto a la recaudación potencial (se genera una discrepancia entre la alícuota media legal y la efectiva), sin lesionarse las cuestiones de equidad. No obstante, en un horizonte intertemporal los problemas de equidad pueden ser sustanciales. Para ilustrar este caso, supóngase una situación en la cual el presupuesto público se encuentra equilibrado. Entonces, manteniéndose el gasto constante, todo incremento en la evasión implica una merma en la recaudación que se traduce en un desequilibrio fiscal (déficit).

Ante esta situación, los hacedores de política deben tomar alguno de los siguientes caminos: aumentar la recaudación “combatiendo” la evasión o vía aumento de alícuotas legales; reducción del gasto; endeudamiento; cobro del impuesto inflacionario (emisión de dinero).

²³ a) Ocultamiento de la base imponible total o parcial; b) Exageración de las deducciones, exenciones y créditos por impuestos pagados respecto a los importes verdaderos, c) Traslación de la base imponible, de Fiscos con alícuotas más altas a Fiscos con alícuotas más bajas; d) Morosidad en el pago, sea por motivos reales (vgr. recesión) o especulativos (vgr. en períodos de alta inflación).

Indiscutiblemente, la reducción de la evasión constituiría la mejor opción ya que no sólo se evitaría lesionar los principios de equidad, sino que también sería sostenible en el tiempo.

Cuando el gobierno no puede evitar la pérdida de recaudación que genera la evasión a través de medidas directas, termina recurriendo a otras que llevan a un sistema fiscal más ineficiente: se incrementan las alícuotas legales y se tiende a utilizar tributos fáciles de recaudar pero altamente distorsivos. Si la economía se encuentra en el tramo decreciente de la curva de Laffer, el aumento de las alícuotas no se traducirá en una mayor recaudación. A su vez, la utilización creciente de tributos distorsivos puede derivar en pérdida de producto y problemas en el sector externo, debido a que las empresas nacionales no tienen posibilidades de competir con firmas asentadas en economías donde la presión y las distorsiones generadas por el sistema tributario, son menores. Así, se puede generar un achicamiento de la base imponible que termine reduciendo la recaudación.

Mientras que, cuando la reducción del gasto público es inevitable, esto también genera problemas distributivos y de equidad. Gran parte del gasto público está compuesto por los gastos sociales²⁴ los cuales presentan un alto componente redistributivo.²⁵ Por lo tanto, a pesar que los “beneficios privados de la evasión” se distribuyan en forma uniforme, los costos del ajuste recaerán con más fuerza sobre los grupos más vulnerables. Claramente, la distribución del ingreso se deteriora.

Finalmente, posponer el ajuste a través de la colocación de deuda o recurriendo al cobro del impuesto inflacionario, no sólo constituyen medidas insostenibles, sino que también lesionan los principios de equidad. En el primer caso, lo que se haría es trasladar el ajuste a las generaciones futuras, si el gasto corriente no genera beneficios a largo plazo (vgr. gasto de consumo). En el segundo caso, el financiamiento inflacionario no sólo tiene un límite determinado por la curva de Laffer, sino que también es bien sabido que recae con más fuerza sobre los grupos de menores

²⁴ Educación, salud, agua y servicios sanitarios, nutrición, vivienda, promoción social, trabajo, cultura, ciencia y técnica (se excluyen los seguros sociales -seguridad social, obras sociales y asignaciones familiares-).

²⁵ Para el Gasto Público Social en la Provincia de Buenos Aires se recomienda ver Grupo de Investigación Social (1998). También puede consultarse Cuaderno de Economía N° 8 (1995.). Para el Gasto Público Social consolidado se recomienda consultar Flood, Harriague, Gasparini y Vélez (1994).

ingresos, quienes carecen de instrumentos para cubrirse de la inflación. Esto último podría interpretarse como un caso donde los grupos de mayores ingresos son los que más posibilidades tienen para evadir el impuesto inflacionario.

Cuando la evasión no se distribuye en forma uniforme, los costos en términos de equidad, se incrementan. No sólo hay problemas intertemporales, sino en cada período también se lesiona la equidad horizontal y vertical.

5. EQUIDAD, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DESEMPLEO

¿Cuál es el nexo existente entre los problemas distributivos y de desempleo en un contexto donde la búsqueda de la equidad es un objetivo prioritario?

Ambos aspectos constituyen factores de desigualdad, económica y social, que algunas sociedades consideran intolerables per se. Así, si nos apartáramos del problema de equidad, la relación entre empleo y distribución podría reducirse al siguiente enunciado: dado que la distribución del ingreso es el resultado de la forma en que se reparten y remuneran los factores productivos, por lo tanto, si el desempleo afecta en forma desigual a los distintos grupos sociales (a priori a los más pobres para quienes el trabajo asalariado es la principal fuente de ingresos), entonces constituye un factor que empeora la distribución del ingreso.²⁶ En este caso, una sociedad comprometida con una mayor igualdad (económica y social) intentaría reducir el desempleo o alternativamente disminuir la desigualdad de los ingresos mediante políticas compensatorias (vgr. seguro de desempleo); sin embargo, la evidencia empírica parecería indicar que existe un "trade off" entre estos objetivos: sociedades con políticas públicas orientadas a reducir el desempleo vía flexibilización del mercado laboral tienden a observar malos indicadores de desigualdad (EE.UU. es un caso), mientras que aquellas que buscan reducir los índices de desigualdad a través de políticas asistencialistas, muestran elevadas tasas de desempleo (el caso de Europa Occidental). Así, desde un enfoque exclusivo de la desigualdad del ingreso, existiría la tentación de afirmar que los problemas de equidad son mayores en el primer grupo de países.

No obstante, retomando lo expuesto anteriormente, la igualdad o desigualdad poco puede llegar a tener

que ver con cuestiones de equidad. ¿Pueden considerarse equitativos los resultados que surgen en un contexto de elevado desempleo abierto o subempleo? Como se ha visto, la igualdad de circunstancias o elecciones es fundamental para evaluar si la distribución resultante de la renta es equitativa o no; de esta manera difícilmente pueda afirmarse que un individuo desempleado esté en igualdad de circunstancias con uno que se encuentra efectivamente empleado, por ende, a pesar de que por la acción del mercado²⁷ o del Estado los ingresos de estas personas (empleados y desempleados) se igualasen, el problema de equidad persistiría. Ante esta visión, ya no es relevante en materia de equidad si el desempleo se distribuye en forma uniforme o no; si el desempleo se produce, entonces existe algún grupo que "no está en igualdad de circunstancias", por lo tanto, cualquiera sea la distribución resultante, la misma no sería equitativa.

Además, el análisis histórico presentado permite entender que el estar empleado no puede reducirse a la capacidad de generar ingresos que posee una persona. El individuo encuentra en el trabajado no sólo una herramienta para poder satisfacer sus necesidades materiales, sino que también le posibilita realizarse como persona, sentirse aceptado por la sociedad, sentirse útil, entre otros aspectos.

La economía de mercado señala costos y beneficios de diferentes clases, pero no refleja adecuadamente todos los perjuicios del desempleo. En este sentido, Sen (1997) destaca un conjunto de problemas asociados a la falta de trabajo que permiten comprender por qué una persona desempleada no tiene las mismas posibilidades de elección que una que no lo está, lo cual no puede subsanarse mediante ingresos compensatorios.²⁸ Ellos son:

Pérdida de libertad y exclusión social: una persona que no logra salir del desempleo, aunque reciba el apoyo de la seguridad social, no tiene mucha libertad de decisión. El desempleo puede ser un importante factor de exclusión social; repercute tanto sobre las oportunidades económicas, como en la propia vida del afectado cuando lo margina de muchas actividades colectivas. Atkinson (1998) sostiene que una persona desempleada se ve excluida cuando, en un contexto dinámico, no tiene oportunidades para cambiar su situación actual.

²⁷ Por ejemplo, seguro privado de desempleo.

²⁸ Sen (1997) afirma que, "...si la penuria de ingresos fuera el único origen del sufrimiento que acompaña al desempleo, podría afirmarse (como hacen algunos comentaristas europeos) que éste ha dejado de ser un grave mal gracias al amparo generoso del Estado".

²⁶ Vanhoudt P. (1997) considera que el desempleo es una de las principales fuentes de desigualdad en las sociedades modernas.

Deterioro y pérdida a largo plazo de las aptitudes profesionales: el desempleo deteriora las habilidades desarrolladas en el período de actividad. Además, puede generarse una merma en la capacidad cognitiva si la persona desempleada pierde confianza y seguridad.

Daños psicológicos: el desempleo puede dislocar la vida de los desempleados y provocar intensos sufrimientos psíquicos. La penuria ocasionada, no sólo se debe a la escasez de ingresos sino también a otras privaciones, entre ellas la pérdida de la propia estima y el abatimiento que produce verse dependiente y sentirse inútil e improductivo.²⁹

Mala salud y mortalidad: el desempleo puede conducir a enfermedades clínicamente identificables y a tasas más elevadas de mortalidad, no sólo a causa de la falta de ingresos sino también como consecuencia de los problemas psicológicos antes mencionados.

Pérdida de la motivación y apartamiento indefinido del trabajo: el desempleo prolongado puede debilitar la motivación e inducir al desempleado a la resignación y la pasividad. Eli Ginzberg basándose en un estudio sobre el desempleo en la minas de carbón en la década del '30, señaló que "la capacidad y el empuje de los desempleados habían mermado tanto luego de los años de ociosidad forzosa, que las perspectivas de volver a trabajar les resultaba aterradora".

Ruptura de las relaciones humanas y quebranto de la vida familiar: el desempleo puede causar estragos en las relaciones sociales y debilitar la armonía y la cohesión en el seno de la familia. La pérdida de una vida de trabajo organizada, puede constituir en sí misma una grave privación.

Desigualdad racial y entre hombres y mujeres: cuando los puestos de trabajos escasean, las colectividades más afectadas suelen ser las minorías y especialmente algunos sectores de las comunidades inmigrantes. Esta situación puede tener importantes efectos causales en el aumento de las tensiones étnicas y de las divisiones entre los hombres y mujeres.

Pérdida de valores sociales y de responsabilidad: el desempleo en gran escala tiende a debilitar algunos valores sociales. Los afectados por la falta de empleo persistente pueden caer en una actitud de escepticismo respecto a la justicia de las instituciones sociales y acostumbrarse a depender de los demás, con efectos perniciosos para el sentido de la responsabilidad y la confianza en uno mismo.

²⁹ Existen diversos estudios que han demostrado que este problema puede conducir al suicidio (Jahoda, Lazarsfeld y Zeisel 1933; Eisenberg y Lazarsfeld 1938; Bakke 1940 y Hill 1977), citados por Sen A. (1997).

Los inconvenientes mencionados podrían hacer pensar que una sociedad interesada por los problemas de equidad (igualar posibilidades de elección) debería privilegiar el empleo. Sin embargo, el pleno empleo del recurso humano tampoco es garantía de que la distribución resultante del ingreso sea equitativa. ¿Por qué puede darse este fenómeno?:

Muchas sociedades muestran bajos niveles de desempleo, sin embargo, es importante ver las condiciones de empleo (remuneración, jornada laboral, prestaciones sociales, etc.). También, las metodologías utilizadas para medir el desempleo pueden llevar a conclusiones erróneas. Existe evidencia que indicaría que en aquellos países que implementaron políticas de flexibilización laboral a fin de reducir este flagelo se ha producido un importante incremento de "trabajos marginales", con baja productividad y mal remunerados.

Por otro lado, en la mayoría de los países, el cambio tecnológico ha sido sesgado hacia el uso intensivo de trabajo calificado. Esto ha provocado que la brecha existente en los salarios de trabajadores con distinta calificación se amplíe, lo cual deriva en una distribución del ingreso más desigual. Para poder afirmar que esto es inequitativo sería necesario analizar si, ex ante, todos los trabajadores tenían las mismas posibilidades de calificarse (igualdad de elección). En caso contrario, la distribución resultante no sólo es desigual sino que también es inequitativa. Existe evidencia que indica que no todos los grupos sociales tienen acceso al mismo nivel y calidad de educación, de este modo, aquellos individuos que no poseen recursos propios ven sumamente restringidas sus posibilidades de capacitación lo cual les dificulta el acceso a los trabajos mejor remunerados (esta situación no es privativa de los países en desarrollo).³⁰

Como se ha visto, resulta difícil hablar de equidad en presencia de desempleo (también lo es con pleno empleo), a pesar de que la pérdida de ingresos laborales pueda compensarse con seguros y otros beneficios sociales. En este contexto, una distribución del ingreso más igualitaria, poco nos dice respecto a la equidad. Por otro lado, si bien la eliminación del desempleo es condición necesaria para la equidad, no es condición suficiente: la existencia de empleos precarios, restric-

³⁰ Naciones Unidas indica que, si bien los países desarrollados lograron "escolaridad universal", la calidad de la educación con frecuencia es insuficiente en relación con las expectativas de los empleadores. Así, el 18% de los adultos (considerados "alfabetizados") de doce países europeos y de EEUU en general tiene un nivel bajo de aptitud que no pueden satisfacer las exigencias de lectura básica.

ciones de acceso a la educación son factores no sólo de desigualdad, sino también de inequidad.

A la luz de estos inconvenientes es donde se deben analizar los problemas de distribución del ingreso y desempleo que enfrentan las distintas economías, en particular, la situación que observan los países de Europa Occidental, EEUU, Reino Unido y países latinoamericanos. Habitualmente, los dos primeros casos suelen utilizarse para afirmar que puede existir un intercambio entre desempleo y menor desigualdad en la distribución del ingreso. Esto casos se analizan en profundidad en el capítulo siguiente.

6. ANEXO I

6.1. DISTRIBUCION DEL INGRESO: CONCEPTOS Y MEDICION

6.1.1. Elementos a tener en cuenta

Cuando se estudian problemas de medición de la desigualdad en la distribución del ingreso, deben tenerse en cuenta cuatro cuestiones básicas: qué se entiende por "ingreso", cuál es la unidad perceptora del ingreso relevante, qué período de tiempo debe tomarse y cuál es la influencia del Estado sobre una determinada distribución del ingreso.

Definición de ingreso

Como primera medida, es necesario determinar qué se entiende por "ingreso". La definición de ingreso debe captar la capacidad real de gasto que tiene la unidad perceptora considerada (en adelante el individuo)³¹ en cada período de tiempo. Las posibilidades más citadas en la literatura son dos: el ingreso corriente o el ingreso permanente. El primero hace referencia al ingreso del individuo en cada período de tiempo (por ejemplo ingreso anual), en tanto que el segundo se refiere al ingreso promedio del individuo a lo largo de su vida. La elección del indicador es importante ya que los resultados difieren sustancialmente utilizando una u otra definición.

Por lo general se utiliza el ingreso corriente. Esta definición de "ingreso" acarrea dificultades, fundamentalmente en ausencia de restricciones de liquidez (cuando no existen imperfecciones en el mercado

financiero). El diferencial de ingreso entre dos individuos en un período determinado, podría deberse a que han tomado decisiones diferentes a lo largo de sus vidas (ello es fácil de comprender si se recuerda el ejemplo del estudiante universitario).

Sin embargo, si existen restricciones de liquidez, el ingreso permanente no es una medida adecuada de la renta que el individuo dispone para gastar y, si la restricción es muy fuerte, el ingreso corriente sería la definición más adecuada.

Unidad perceptora del ingreso

Como paso siguiente debe identificarse la unidad de análisis. Las alternativas que generalmente se consideran consisten en tomar la familia³² o el individuo. La diferencia fundamental radica en que dos familias, con igual ingreso pero diferente número de integrantes, tendrían diferente capacidad de gasto por integrante.

Período de tiempo considerado

Una cuestión adicional a tener en cuenta, es el período de tiempo para el cual se realiza la medición. En particular, debe especificarse si se toma el ingreso de la última semana, del último mes, del último año, etc.

Acción del Estado

Finalmente, deberá explicitarse si se considera el ingreso antes o después de la acción del Estado, ya que el mismo a través de la política impositiva y de gasto puede modificar la distribución del ingreso.

6.1.2. Medición de la distribución del ingreso

Luego de definir las variables a utilizar, deben establecerse los indicadores para medir la distribución del ingreso. Como paso previo resulta necesario determinar las fuentes de información. Las mismas pueden ser directas (censos y encuestas) o indirectas (declaraciones juradas de impuestos y/o declaraciones al sistema de seguridad social). En Argentina se utiliza la Encuesta Permanente de Hogar

³¹ La elección tiene un fin práctico, más adelante se presentan las unidades perceptoras de la renta más utilizadas.

³² Comúnmente el ingreso familiar se corrige por "unidades de adulto equivalente"; ver Lambert (1993).

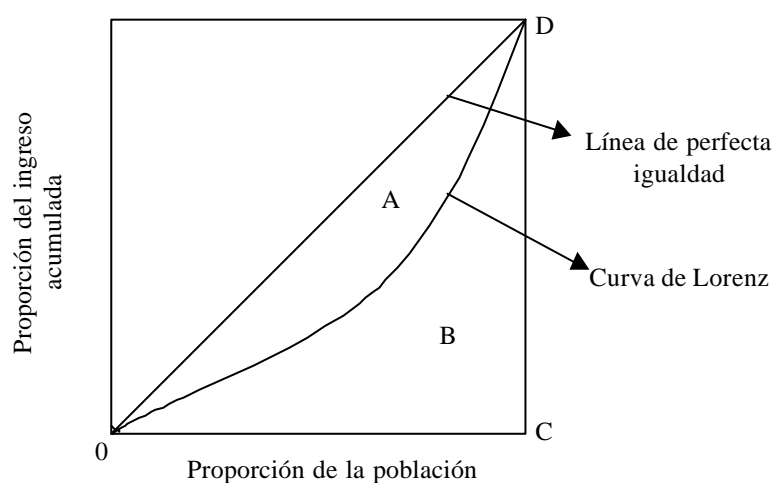
res (EPH); esta encuesta presenta ciertos inconvenientes: en primer lugar, la muestra utilizada está sesgada hacia la población urbana debido al elevado costo de muestreo que implica el relevamiento rural; en segundo lugar, no es su objetivo prioritario medir el ingreso.

Una vez obtenidos los datos, el paso siguiente consiste en presentarlos en forma ordenada. Existen diversas técnicas que incluyen desde el simple listado ordenado de ingresos de las personas, hasta la construcción de histogramas discretos (se utiliza un gráfico de barras para representar la distribución)³³ o continuos (la distribución se representa mediante una función de densidad relativa).³⁴ También suele presentarse la información en cuantiles, que consiste en dividir la muestra en grupos de igual número de individuos clasificados de acuerdo a su nivel de ingreso. Así, por ejemplo, cuando se considera una distribución por quintiles, se divide la población en cinco grupos formados por el 20% de la población cada uno, ordenándolos de acuerdo al nivel de ingresos.

Luego, para evaluar el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, se analizan los datos utilizando diversas técnicas. Una primera aproximación consiste en estudiar la distribución de ingresos de acuerdo a las medidas estadísticas básicas: media, mediana y moda. Así, aquellas distribuciones "sesgadas a la derecha" indican una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.³⁵

La "curva de Lorenz" suele ser la forma más habitual de representar la distribución del ingreso. Dicha curva indica la proporción del ingreso total que recibe una determinada proporción de la población. Para construirla se divide la población en cuantiles tomando como primer cuantil aquel que agrupa a los individuos de menores ingresos. Por ejemplo, si se divide la población en deciles (comenzando desde el vértice 0 en el gráfico), la curva de Lorenz muestra la proporción del ingreso que recibe el 10% más pobre de la población, luego incorpora el segundo decil e indica la proporción del ingreso que recibe el 20% más pobre y así sucesivamente hasta completar el 100% de la población que recibirá la totalidad del ingreso.

GRAFICO N° A.1.1
CURVA DE LORENZ



Pueden identificarse dos casos extremos que sirven como punto de referencia. El primero está indica-

do por la "línea de perfecta igualdad" que representa el caso en el cual cada cuantil recibe la misma proporción del ingreso. El segundo está dado por el án-

³³ Cada barra del histograma indica el porcentaje de la población cuyo ingreso cae en un intervalo (discreto) determinado (este rango determina el ancho de la barra). Por ejemplo, el porcentaje de individuos cuyo ingreso está entre \$200 y \$400.

³⁴ Esta función indica la proporción de individuos con un determinado nivel de ingreso.

³⁵ Distribuciones donde se observa que $\text{moda} < \text{mediana} < \text{media}$.

gulo recto formado por los bordes inferior y derecho de la caja (OCD). Una curva de Lorenz con esa forma indica que el último cuantil (el que agrupa a los individuos más ricos) posee la totalidad del ingreso. De este modo, cuanto más cerca se encuentre la curva de Lorenz a la línea de perfecta igualdad, más igualitaria será la distribución y viceversa.

Este instrumento permite conocer el grado de igualdad en la distribución del ingreso de una determinada población, pero presenta dificultades cuando se intenta comparar dos distribuciones diferentes (ya sea de una población diferente en igual momento del tiempo o de la misma población en distintos momentos del tiempo) ya que no es posible obtener conclusiones claras si las curvas se cruzan. Por otra parte, la curva de Lorenz no permite una asociación directa entre distribución del ingreso y bienestar, ya que capta el grado de desigualdad pero no la magnitud del ingreso subyacente a la distribución (el "tamaño de la torta").

Los índices de desigualdad

Es necesario utilizar indicadores que midan con mayor rigurosidad cuán desigual es una distribución, que permitan realizar comparaciones entre distintas sociedades, grupos o períodos (siempre que se esté midiendo lo mismo) y que capten transferencias entre distintos grupos, entre otras cosas. Para esto se utilizan *los índices de desigualdad*. Se considera que serán mejores medidas de la distribución del ingreso si cumplen con ciertos principios (Cowell 1995):

- *Principio débil de las transferencias de Dalton*: este principio exige que si se produce una transferencia de ingreso de un individuo "rico" a otro con un ingreso inferior, el indicador debe captar la reducción en la desigualdad de la distribución.

- *Independencia a la escala*: el índice de desigualdad debe ser homogéneo de grado cero en el ingreso. Si todos los ingresos cambian en la misma proporción, entonces no se altera la distribución y por lo tanto el valor del índice de desigualdad no debe variar.

- *Principio de la población*: si la población bajo análisis se replica, entonces el valor del índice no debe cambiar.

- *Consistencia ante descomposiciones*: este principio indica que es posible describir la desigualdad total, como una función de la desigualdad entre grupos y dentro de cada grupo. Si la desigualdad aumenta o permanece constante dentro de cada grupo y entre grupos, entonces, la desigualdad no puede caer. Por

ejemplo, si estamos considerando la distribución regional del ingreso y en alguna región aumenta la desigualdad, mientras permanece constante entre regiones, entonces el índice de desigualdad de todo el territorio deberá aumentar.

Los índices de desigualdad que se utilizan con mayor frecuencia son el coeficiente de Gini y el coeficiente de Atkinson.

Coeficiente de Gini:

$$G = \left[1 + \frac{1}{N}\right] - \frac{2}{uN^2} \cdot \left[\sum_{i=1}^N x_i \cdot (N + 1 - i)\right]$$

Donde $x_1 < x_2 < \dots < x_n$; N = tamaño de la muestra; u = media muestral, x_i = ingreso del individuo i.

Geométricamente, el coeficiente de Gini puede interpretarse como un cociente de áreas en la gráfica de la Curva de Lorenz (ver gráfico N° A.1.1):

$G = A/(A + B)$, donde A es el área comprendida entre la curva de Lorenz y la "línea de perfecta igualdad" y B es el área comprendida entre la curva y los ejes de la caja (derecho e inferior). Cuanto más convexa es la curva de Lorenz (aumenta A o alternativamente se reduce B) más desigual es la distribución. De este modo, los valores de este coeficiente están comprendidos entre 0 y 1 (valores más cercanos a 1 indican mayor desigualdad).

Si bien el Gini es una de las medidas más utilizadas, posee ciertos inconvenientes: en primer lugar, no es consistente ante descomposiciones³⁶ y, en segundo lugar, las transferencias afectan más el valor del indicador cuanto más distantes (en relación a su ubicación cuantílica) se encuentren los individuos entre los cuales se realiza la misma, pero no tiene en cuenta cuán diferentes pueden ser los niveles de ingreso. La sensibilidad del Gini a las transferencias, dependerá del valor de la media y del tamaño de la muestra. Esto es importante debido a que se estaría captando la importancia relativa de la transferencia (cuanto mayor es la media o el tamaño de la muestra, menor será la reducción del índice ante una transferencia igualada).

Coeficiente de Atkinson:

$$A = 1 - \frac{x^*}{u}$$

³⁶ Recomendamos consultar el ejemplo que se presenta en Cowell (1995) páginas 57-59.

Donde u es la media muestral y x^* es el “ingreso equivalente igualmente distribuido”; es decir, aquel nivel de ingreso que distribuido igualitariamente (todos reciben x^*) generaría el mismo nivel de bienestar que el observado en la situación bajo análisis.

Este indicador hace explícitos los juicios de valor, debido a que requiere que se postule una función de bienestar social a fin de poder establecer cuál es el valor del ingreso equivalente igualmente distribuido.³⁷

Si “ A ” aumenta, entonces la distribución se torna más desigualitaria. El índice toma valores entre 0 y 1 (al igual que el coeficiente de Gini, valores más cercanos a 1 indican mayor desigualdad).

El valor de este coeficiente también se puede interpretar como “la proporción del ingreso que una sociedad está dispuesta a sacrificar para obtener una distribución igualitaria” (ello depende del “grado de aversión a la desigualdad”). Por ejemplo, un valor de $A = 0,3$ estaría indicando que si el ingreso estuviese igualmente distribuido, la sociedad sólo necesitaría el 70% del ingreso actual, para obtener el mismo nivel de bienestar (Atkinson 1969). Por lo tanto, cuando “más rawlsiana” sea una sociedad, mayor será la cantidad de ingreso que estará dispuesta a sacrificar, mientras que una comunidad “utilitarista” no estaría dispuesta a sacrificar nada.

Cuando se realizan transferencias, esta medida tiene en cuenta que dos individuos pueden estar “muy cerca” (cuando se los ordena de acuerdo a su nivel de ingreso), pero pueden tener ingresos sustancialmente distintos. El Gini, que como se mencionó no tiene en cuenta esta propiedad, subestimaría una transferencia entre individuos que están muy cerca (en cuanto al orden) a pesar de que la diferencia en sus ingresos sea elevada.

El principal problema de este índice radica en la necesidad de postular una función de bienestar social que capte las preferencias de la comunidad.

Otros indicadores comúnmente utilizados para estudiar la distribución del ingreso, son los que se detallan a continuación.

Cociente de ingresos extremos:

Se obtiene realizando el cociente entre el mayor y el menor ingreso de la muestra. Esta medida sólo nos dice lo que sucede en los extremos de la distribución, es así que cumple con el principio de Dalton para redistribuciones entre los extremos pero no capta los efectos de una transferencia entre los cuantiles intermedios. Al

igual que el coeficiente de Gini tampoco cumple con el principio de consistencia ante descomposiciones.

Varianza de la distribución:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - u)^2}{N}$$

Donde x = ingreso del individuo i ; u = media muestral; N = tamaño de la población.

Este indicador tiene en cuenta el grado de dispersión de la muestra, por ende, cuando mayor es la varianza, mayor la dispersión del ingreso (más desigualitaria es la distribución). El problema que presenta es que no satisface el principio de invarianza a la escala.

Coefficiente de variación:

$$CV = \frac{(Varianza)^{1/2}}{u}$$

Donde u = media muestral.

Este indicador es una transformación de la varianza, cuyo objetivo es obtener una medida que no se vea afectada por variaciones en la escala. Cuanto mayor es el CV más desigual es la distribución. Otorga mayor ponderación a las transferencias de ingresos realizadas entre los ingresos más altos de la distribución. Por ejemplo, una redistribución de ingresos desde el decil 10 hacia el decil 5 provoca una reducción mayor de la desigualdad que la misma transferencia realizada desde el decil 5 hacia el 1.

Varianza logarítmica:

$$V_{\ln} = \frac{\sum_{i=1}^N (\ln x_i - \ln u)^2}{N}$$

Donde x = ingreso del individuo i ; u = media muestral; N = tamaño de la población; \ln = logaritmo natural.

La varianza logarítmica no satisface los principios de consistencia ante descomposiciones e invarianza a la escala. Además, no cumple con el principio de Dalton para todos los tramos de ingresos; hay ciertas transferencias supuestamente igualadoras (desde los ricos a los más pobres) que incrementan el valor del índice lo cual estaría indicando que la desigualdad aumentó.

³⁷ El valor de esta variable dependerá del grado de aversión a la desigualdad que tenga la sociedad, el cual deberá ser captado por la función de bienestar social.

Coefficiente de Schutz:

El coeficiente de desigualdad de Schutz tiene en cuenta la distancia máxima que existe entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad (punto en el cual las pendientes de ambas curvas se igualan). Cuanto más convexa sea la curva, mayor será esta distancia, por ende, mayor la desigualdad.

No cumple con el principio de Dalton para transferencias “a los lados” de la máxima distancia entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad.

Índice de entropía de Theil:

$$T = \frac{\sum_{i=1}^N \left[\frac{x_i}{u} \cdot \ln\left(\frac{x_i}{u}\right) \right]}{N}$$

Donde, x_i = ingreso del individuo i ; u = media muestral; N = tamaño de la población; \ln = logaritmo natural.

Estadísticamente, la entropía de una distribución es una medida de la dispersión de la misma. Este indicador otorga una mayor ponderación a las transferencias realizadas a individuos con bajos niveles de ingreso; es decir, indica una mayor reducción de la desigualdad ante una transferencia hacia un estrato bajo que hacia un estrato medio. Cumple con todos los principios enunciados anteriormente.

Índice de entropía generalizado:

$$E(c) = \frac{1}{N \cdot c \cdot (c-1)} \cdot \sum_{i=1}^N \left[\left(\frac{x_i}{u} \right)^c - 1 \right]$$

Donde x_i = ingreso del individuo i ; u = media muestral; N = tamaño de la población; $c \neq 0 ; 1$.

$E(c)$ denota una familia de medidas de desigualdad conocidas en la literatura como “medidas de entropía generalizada”. Cualquier índice de desigualdad que satisfaga simultáneamente el axioma débil de las transferencias de Dalton, descomposición, invarianza a la escala y la población, puede representarse mediante la fórmula vista anteriormente (variará el valor de “ c ”).

Ninguno de los indicadores expuestos está libre de inconvenientes. Debe tenerse en cuenta que, si se desean evaluar los efectos de cierta política redistributiva, las conclusiones que se obtengan estarán fuertemente influenciadas por el índice de desigualdad que se utilice (no todos los índices tienen la misma sensibilidad ante transferencias).

Por otro lado, un índice se construye debido a que existe la necesidad de ver cómo evoluciona el problema distributivo entre sectores, períodos, países, etc. Por ello debe recordarse que siempre que las curvas de Lorenz que representen las situaciones que se están comparando, no se corten, todos los índices analizados coincidirán en qué distribución es más igualitaria. Cuando las curvas se cortan, los índices dirán cosas distintas y, en consecuencia, para obtener conclusiones a partir de ellos sería necesario introducir juicios de valor.

6.1.3. Distribución del ingreso y bienestar

Hasta aquí el análisis se ha concentrado en caracterizar y evaluar los distintos elementos que deben considerarse en la cuestión distributiva. Haciendo cierta abstracción de los problemas de equidad, en los puntos 6.1.1 y 6.1.2 del trabajo, se trató la distribución del ingreso: técnicas de medición e indicadores de desigualdad. Con estos elementos, a lo sumo es posible afirmar si una distribución es más o menos igualitaria que otra. No obstante, poco se puede decir en relación a las cuestiones de bienestar. Por lo tanto, resulta necesario introducir el concepto de “Curvas de Lorenz Generalizadas”.

Como ya se mencionó, las curvas de Lorenz sólo indican cómo se distribuye el ingreso, pero nada dicen sobre la magnitud a distribuir -“tamaño de la torta”- (Lambert 1993), ni sobre la cantidad de individuos entre los cuales esta se reparte. Esta cuestión fue abordada en un primer momento por Atkinson (1970) y posteriormente retomada por Shorrocks (1983).

El problema, en ambos casos, se redujo a incorporar el ingreso promedio en el análisis. Con el teorema de Atkinson³⁸ es posible afirmar que, dadas dos distribuciones con igual media, el bienestar será superior en aquella situación en la cual el ingreso se distribuye en forma más igualitaria. Sin embargo, cuando una distribución tiene una media mayor que otra, pero es más desigual, nada puede decirse en términos de bienestar. Es aquí donde Shorrocks hace su aporte incorporando la curva de Lorenz Generalizada; esta es simplemente una curva de Lorenz multiplicada por el ingreso promedio. De esta manera, permite medir el bienestar de dos distribuciones cuando sus medias son diferentes, siempre que las curvas de Lorenz Generalizadas no se corten, eliminando de este modo el problema que se presentaba con el teorema de Atkinson.

³⁸ Ver Lambert P. (1993) capítulo 2, página 55.

6.2. POBREZA: IDENTIFICACION Y AGREGACION

6.2.1. Problema de identificación

Existen dos métodos para definir la pobreza; el enfoque del ingreso y el enfoque de pobreza estructural. Al primero se lo asocia con una perspectiva coyuntural de la pobreza, mientras que al último se lo liga con problemas de largo plazo o estructurales. El método del ingreso está basado en el cálculo de la línea de pobreza. Esta línea representa el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros; la misma se calcula siguiendo dos pasos: primero se estima el costo de una canasta de alimentos que cubra las necesidades básicas nutricionales del hogar, tomando en consideración los hábitos de consumo, las disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios (define la “línea de indigencia”),³⁹ luego, el valor de dicha canasta se expande de modo de considerar el conjunto de necesidades básicas no alimentarias (“línea de pobreza”).⁴⁰

Este método presenta algunas dificultades. Se argumenta que la definición de un nivel mínimo de calorías necesarias para la subsistencia del individuo es arbitraria y aunque se definiera correctamente sería redundante pues si dicho nivel se calcula correctamente, el individuo que no puede satisfacer estos requerimientos simplemente no podría sobrevivir. Atkinson (1993) relativiza este problema al afirmar que la línea de indigencia/pobreza es útil debido a que permite que la sociedad tome consciencia acerca del problema de la pobreza. Una segunda crítica se basa en que los requerimientos calóricos pueden ser distintos para un mismo nivel de ingreso, dependiendo de la región en que habite el individuo. Así por ejemplo, los requerimientos calóricos en el campo son mayores que en la ciudad, por lo tanto, si se define

³⁹ La “línea de indigencia” corresponde al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros.

⁴⁰ Existen varias formas de realizar este último paso: 1) Al valor de la canasta se le suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para adquirir los bienes no alimentarios (vgr. Banco Mundial); 2) Al gasto alimenticio se lo expande utilizando el coeficiente de Engel (vgr. Argentina); 3) Se utiliza un coeficiente fijo que multiplica el valor de la canasta de alimentos (vgr. Chile).

una canasta alimentaria en base a las necesidades de un individuo que vive en la ciudad, se subestimaría el problema de la pobreza en el campo.

El enfoque de pobreza estructural busca determinar las carencias de tipo habitacional, sanitarias, de salud, educacionales y de precariedad en las viviendas. En Argentina se utiliza para su medición el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas.⁴¹ Otro indicador de pobreza estructural es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se encuentra estrechamente relacionado con las capacidades humanas y su aprovechamiento. La selección de los elementos y los indicadores que integran el IDH se realiza de acuerdo a la capacidad básica que un individuo debe poseer para poder participar en la sociedad. Si no se dispone de estas capacidades, muchas otras resultan inaccesibles.⁴² El IDH está compuesto por tres indicadores: a) longevidad (esperanza de vida al nacer); b) nivel de vida (nivel ingreso); c) nivel educacional (grado de alfabetización de los adultos y tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria).

6.2.2. Problema de medición

Una vez que se ha identificado que es lo que se considera pobreza, es necesario establecer medidas o índices que la cuantifiquen (“obtener un valor representativo”)⁴³ y que a su vez permitan evaluar la incidencia de la política pública sobre la pobreza. La utilidad de los diversos indicadores para alcanzar estos objetivos depende del cumplimiento o no de un conjunto de axiomas que aquí se detallan (Albornoz y Petrecolla 1996).

- *Axioma de Monotonidad* (Sen, 1976): exige que el indicador muestre un mayor nivel de pobreza frente a una reducción en los ingresos de una persona pobre.
- *Axioma de Transferencia* (Sen, 1976): frente a una transferencia de ingresos de un individuo pobre a otro con mayores ingresos, el indicador de pobreza debe señalar que la misma ha aumentado.

⁴¹ Este enfoque tiene en cuenta los siguientes factores para considerar si un hogar es o no pobre: a) vivienda precaria, b) vivienda sin retrete con descarga de agua, c) hacinamiento (más de tres personas por habitación), d) algún niño de entre 6 y 12 años de edad que no asiste a la escuela.

⁴² Grupo de Investigación Social, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1998).

⁴³ Es importante obtener un valor que no sólo indique cuantos pobres hay, sino también cuán pobres son estas personas.

• *Axioma de Transferencia Débil (Thon, 1979)*: agrega al axioma de transferencia de Sen la condición de que, luego de una transferencia de ingresos entre pobres, el número de pobres no debe cambiar. Si se viola este axioma, puede ocurrir que una transferencia de un individuo extremadamente pobre a otro que está apenas por debajo de la línea de pobreza (y luego de la transferencia deja de serlo), el indicador muestre una reducción de la pobreza.

• *Axioma de Sensibilidad de las Transferencias (Kakwani, 1980)*: si una persona pobre reduce su ingreso paralelamente al aumento del ingreso de otro pobre con mayores ingresos que el primero, el indicador de pobreza debe reflejar el incremento de la misma (cuanto menor sea el ingreso del más pobre, mayor debe ser la magnitud del aumento de la pobreza). En otras palabras, este axioma le otorga más ponderación a las transferencias realizadas en la parte inferior de la distribución de ingresos de la población pobre.

Estos axiomas son necesarios si se quiere obtener un indicador de pobreza que sea sensible a la distribución del ingreso de los pobres.

• *Axioma de Consistencia de Subgrupos (Foster, Greer y Thorbecke, 1984)*: exige que el índice pueda descomponerse en subgrupos siendo los valores de pobreza de cada uno de estos grupos consistente con el valor de todo el conjunto.

Indices de pobreza

Tasa de incidencia ("head count ratio"):

$$TI = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N 1(x_i \leq z)$$

Donde x_i = ingreso del individuo i ; N = número total de individuos; z = valor monetario de la canasta a partir de la cual se define la línea de pobreza; $[1(x_i \leq z)]$ es una "función indicadora" que toma valor 1 si $x_i \leq z$.

Indica el porcentaje de hogares o individuos que están por debajo de la línea de pobreza. Esta medida no tiene en cuenta cuán desigual es la distribución del ingreso de la población pobre. Sólo cumple con el axioma de consistencia de subgrupos. A pesar de estos inconvenientes, este indicador suele ser el más utilizado.

Medida de la brecha de la pobreza:

$$B_p = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{x_i}{z}\right) \cdot 1(x_i \leq z)$$

Esta fórmula también puede expresarse como:

$B_p = TI(1 - u^p/z)$; donde u^p es el ingreso promedio del conjunto de individuos pobres.

Este índice es un promedio de la diferencia de ingresos que se verifica entre el valor de la línea de pobreza (z) y el ingreso de cada unidad analizada (x_i). Así cuando más alejado se encuentre el ingreso de la persona de la línea pobreza, mayor será el valor del índice. Tiene el inconveniente de no captar las transferencias de ingresos entre pobres (esto es así porque el ponderador de la brecha es lineal).

Índice de Sen:

$$IS = TI \cdot [B_p + (1 - B_p) \cdot G^p]$$

Este índice considera tres elementos: la tasa de incidencia (TI), la brecha de la pobreza (B_p) y el coeficiente de Gini estimado para la población de pobres (G^p). El IS no satisface el axioma débil de transferencia y el axioma de consistencia de subgrupos.

Foster, Greer, Thorbecke:

$$FGT = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{x_i}{z}\right)^\alpha \cdot 1(x_i \leq z)$$

Donde x_i = ingreso del individuo i ; N = número total de individuos; z = valor monetario de la canasta a partir de la cual se define la línea de pobreza; $1(x_i \leq z)$ es la "función indicadora" y α es un parámetro fijo que representaría el grado de aversión de la sociedad hacia la pobreza; la brecha de pobreza recibe una mayor ponderación a medida que aumenta el valor de este parámetro.

Cuando $\alpha = 2$, el FGT satisface todas las imposiciones del marco axiomático y además permite la descomposición del mismo por diversos factores (demográficos, sociales, culturales, etc.).

Índice de Pyatt (IP):

$$IP = 1 - \frac{b^*}{z}$$

Para construir este índice se divide al ingreso en dos componentes: uno que se denomina "ingreso básico", definido como los ingresos hasta la línea de pobreza y un segundo componente de "afluencia o riqueza" definido como los ingresos superiores a la línea de pobreza, siendo b^* el ingreso medio equivalente de los ingresos básicos de la población⁴⁴ que se

⁴⁴ Ver índice de Atkinson utilizado previamente para analizar la desigualdad en la distribución del ingreso.

construye a partir del ingreso básico de los pobres (mínimo $[x_i, z]$) y el de los ricos (z).

Este estadístico posee las siguientes propiedades: a) si los ingresos de cualquier persona aumentan (disminuyen) esto hace que la medida de pobreza se reduzca (aumente); b) cualquier transferencia progresiva de ingresos entre dos personas hará que se reduzca la pobreza si por lo menos una de las personas es pobre originariamente; c) cualquier transferencia regresiva entre dos personas no afectará a este índice si ambas personas permanecen "ricas" luego de la misma, pero lo aumentará si este no es el caso; d) no puede descomponerse; e) dicotomiza los ingresos de la población y no la población propiamente dicha, utilizándose toda la muestra para estimar este estadístico.

6.3. DESEMPLEO: CONCEPTOS Y MEDICION

La naturaleza y la medida del desempleo suscita agitados debates, sobre todo en los países de la Comunidad Europea, dadas las repercusiones sociales, políticas y sobre el sistema de seguridad social que trae aparejado el incremento del desempleo. Más allá de la importancia teórica de conceptos tales como empleo y desempleo, el problema que se plantea de inmediato es el de hacer una evaluación empírica apropiada.

Las dificultades de cálculo provienen del hecho que tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de fuerza de trabajo, se ha incrementado la heterogeneidad, eso pone en cuestión las definiciones consensuadas internacionalmente sobre quiénes son y quiénes no son los desempleados; así como la capacidad del índice de desempleo para dar una imagen apropiada sobre la situación del mercado de trabajo.

6.3.1. La definición de desempleo

Para ser considerado estadísticamente como un desocupado, según la definición propuesta por la OIT, las personas deben reunir las siguientes condiciones: 1) estar sin empleo, es decir no haber ejercido un trabajo remunerado, aunque fuera durante una sola hora en la semana de referencia, -generalmente la anterior al momento de la encuesta-, 2) estar disponible para trabajar, es decir tener una actitud favorable respecto del trabajo y ser apto para ello; 3) estar buscando activamente un empleo.

Esta definición fue desarrollada en un contexto en el cual la característica más saliente del sistema productivo era la producción en masa, que demandaba mano de obra con características relativamente unifor-

mes, donde el desempleo era sólo un problema coyuntural. En la actualidad, el sistema productivo se halla mucho más especializado, requiere mano de obra con calificación cada vez más específica y además, en muchos países, el desempleo ha tomado características estructurales. En este nuevo contexto económico, el indicador tradicional de desempleo no logra captar la verdadera magnitud del problema que enfrenta el mercado de trabajo. A continuación se detallan algunas de las dificultades más salientes que plantea el método de medición del desempleo propuesto por la OIT:

- En primer lugar, la creciente demanda de trabajadores con capacitación específica, da lugar a situaciones no contempladas por el indicador de desempleo. Aquellos individuos que salen del sistema educativo estrictamente no estarían "aptos" para trabajar en ciertas ocupaciones, por lo que no deberían considerarse como desempleados. Sin embargo, en las encuestas de hogares se los considera como desempleados, lo cual no soluciona totalmente el problema ya que de ese modo no se captan las características particulares del problema de desempleo (no es lo mismo un desempleado que tiene entrenamiento específico para desarrollar una determinada actividad, que uno cuyo impedimento para encontrar empleo es la falta de entrenamiento específico). En una situación similar están aquellos individuos que se encuentran realizando pasantías o cursos de formación o reconversión profesional, son considerados empleados aunque no lo están en el sentido tradicional.

- Los trabajadores desalentados se encuentran en inactividad pero no voluntariamente, sino como resultado de una búsqueda infructuosa. Bajo la definición de la OIT no serían desempleados ya que no se encuentran activamente buscando empleo y sin embargo tal situación representa un problema que debe ser contemplado.

- Los trabajadores que tienen un empleo a tiempo parcial (ya sea en el año, porque es un trabajo temporario o estacional, o diario, porque la duración de la jornada es inferior a la considerada como normal o promedio) pueden encontrarse en esa situación de manera involuntaria o voluntaria. La tasa de desempleo no permite diferenciar entre un caso y otro.

- La gran cantidad de empleo informal⁴⁵ incrementa el número de individuos que se encuentra trabajando a tiempo parcial lo cual hace aún mayor el problema anterior.

⁴⁵ En el caso argentino, se han dado numerosas cifras, algunas estimaciones hechas a partir de la EPH se acercan al tercio de la población económicamente activa. Nuevamente, su inclusión o no dentro de esta última categoría, puede tener una gran significación en la medición estadística de la desocupación.

6.3.2. La utilidad de la noción de subempleo

La OIT ha intentado atacar los problemas conceptuales y de medición mencionados, introduciendo ciertas categorías complementarias, como por ejemplo el subempleo, es decir la subutilización de la fuerza de trabajo, la cual puede adoptar dos modalidades:

- Ser visible (una duración de la jornada de trabajo

inferior al promedio o a lo que se considera normal).

- Ser invisible (cuando los trabajadores ocupados tienen una productividad y un salario relativamente bajo, o cuando no pueden utilizar todas sus calificaciones).⁴⁶

La Oficina de Estadísticas Laborales (BLS) de Estados Unidos incluye las siguientes categorías para clasificar a los individuos que integran la PEA y no se encuentran empleados a tiempo completo. Las tasas corresponden al año 1994.

CUADRO N° A.1.1
CATEGORIAS DE LA PEA EN ESTADOS UNIDOS

Definición
U1: Personas que están desocupadas desde hace 15 semanas como mínimo
U2: Personas que perdieron su empleo o terminaron un CDD*
U3: Desocupación en el sentido de la OIT
U4: U3 más los trabajadores desalentados
U5: U4 más los trabajadores que sólo marginalmente están insertados en el mercado de trabajo
U6: U5 más los trabajadores a tiempo parcial por razones económicas

Nota: CDD (contrato de duración determinada).

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos.

Resulta interesante notar como se incrementa la tasa de desempleo cuando se le agregan otros componentes a la medición realizada de acuerdo a la definición de la OIT.

Sin embargo, si bien la categoría de subempleo permite diferenciar el empleo parcial y la subutilización de la capacidad del individuo, no incorpora el resto de los problemas mencionados en el apartado anterior y en este sentido representa un avance pero no la solución a los problemas de medición.

6.3.3. La importancia de los flujos de fuerza de trabajo

Otra cuestión que reviste importancia cuando se estudia el problema de desempleo, son los flujos de trabajadores que pasan del empleo al desempleo y viceversa. En particular resulta importante conocer cuánto tiempo permanecen desocupadas las personas y si los desempleados son siempre los mismos.

Un primer elemento de respuesta consiste en afirmar que el flujo que se produce no es automático y unívoco desde la inactividad hacia el empleo o

desde la desocupación al empleo. Los movimientos más frecuentes pueden ser:

- Voluntariamente, desde un empleo hacia otro (la rotación en búsqueda de mejores salarios o condiciones de trabajo, o de un empleo más seguro).
- Voluntaria o involuntariamente, desde el empleo hacia la desocupación (renuncias o despidos).
- Voluntaria o involuntariamente, desde el empleo hacia la inactividad (retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, mujeres en períodos de embarazo y maternidad, jóvenes en el servicio militar o civil obligatorio).
- Involuntariamente, desde la desocupación hacia la inactividad (los trabajadores desalentados).
- Voluntariamente pasar de la inactividad a la desocupación (jóvenes que buscan su primer empleo luego de terminados sus estudios, mujeres que tratan de reinsertarse en el mercado de trabajo luego de la maternidad, personas que tuvieron enfermedades de larga duración, presos al recuperar la libertad).
- Voluntariamente, pasar de la inactividad al empleo.

⁴⁶ Extraído de J. Freyssinet (1998).

La situación es más grave cuando se ingresa a la desocupación y esta se mantiene en el tiempo, a pesar de la búsqueda activa y de las políticas públicas pasivas o activas, y cuando los individuos cesan de tener derechos a la seguridad social y no disponen de recursos propios o de ayuda familiar. El problema se agrava aún más ya que, a medida que pasa el tiempo, el individuo tiene cada vez menos probabilidad de encontrar un empleo. Varios factores explican la disminución de esta probabilidad:

- Disminuye a medida que aumenta el tiempo de permanencia como desempleado: por el desaliento que invade el ánimo del desocupado, la pérdida de sus calificaciones profesionales, el cambio de sus actitudes respecto del trabajo.
- Disminuye a medida que aumenta la edad del desocupado, debido a los criterios de selección usados a menudo por los empleadores y a la capacidad y actitudes del trabajador para reconvertirse y adaptarse a las nuevas situaciones.

La medición tradicional del desempleo no toma en consideración las características de los flujos y en consecuencia, resulta inadecuada para captar la magnitud del problema de desempleo.

El itinerario de los desocupados

Cuando se hace un seguimiento de los desocupados, pueden establecerse tipologías,⁴⁷ a partir de sus itinerarios. El estudio del recorrido que realiza el trabajador en términos de la frecuencia con la que pasa de una situación a otra (es decir del empleo al desempleo), es una cuestión relevante a la hora de determinar la gravedad del problema de desempleo.

El desempleo **repetitivo**, se observa cuando una persona ha pasado en muchas oportunidades por el mercado de trabajo. Por ejemplo, las mujeres que

luego de la interrupción debido a la maternidad intentan retomar la vida profesional, pero sobre todo los trabajadores con un bajo nivel de calificaciones profesionales y los que antes ocuparon trabajos precarios. Debido a sus necesidades pasan poco tiempo en situación de desempleo. Para salir de esa situación se reinsertan en empleos precarios y a menudo hacen cursos de formación o pasantías en empresas durante la pausa que transcurre entre dos empleos.

El desempleo de **reconversión**, afecta a trabajadores que sufren un despido por razones tecnológicas y económicas. La mayor parte de ellos son hombres adultos con ciertas calificaciones, que permanecen un tiempo considerable como desocupados y buscan en primer lugar un empleo estable y bien remunerado.

El desempleo de **exclusión** es sin dudas el más grave de todos cuando el desempleo es de tipo estructural. Se trata de individuos con pocas posibilidades de encontrar empleo que corren el riesgo de convertirse en desocupados de larga duración, cambiando sus actitudes frente al trabajo, deteriorando sus calificaciones profesionales y desalentándolos. La mayor parte de ellos son jóvenes en situación de fracaso escolar, con dificultades o sin las capacidades para formarse profesionalmente, y adultos poco calificados cuya edad es próxima de la jubilación.

La medición tradicional del desempleo no permite diferenciar entre estas tres situaciones.

En suma, en esta sección se advierte acerca de las dificultades que plantea medir el problema de desempleo utilizando definición de la OIT. La misma no permite captar la verdadera magnitud del problema actual de desempleo y quizás una definición más amplia sería más adecuada. Sin embargo, dado que es la información que se encuentra disponible, se la utiliza y se la complementa con otros indicadores.

⁴⁷ J. Freyssinet (1998)

CUADRO N° A.1.2
LA MEDICION DEL DESEMPLEO EN ARGENTINA

Indicador	Definición	Organismo Evaluador	Observaciones
Población Económicamente Activa (PEA)	Porcentaje de la población que está ocupada o que busca un empleo activamente (población ocupada más la desocupada)	INDEC, tres veces por año y MTSS, en forma mensual.	
Ocupados	Personas que han trabajado, durante la semana anterior a la muestra, por lo menos una hora en forma remunerada o 15 horas de manera no remunerada. La tasa se calcula usando como base la población total.	Idem anterior	
Desempleo Abierto	Conjunto de personas sin ocupación que buscan activamente un trabajo. Para calcular la tasa se utiliza como base la PEA.	Idem anterior	No incluye otras formas de precariedad laboral tales como las personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, las que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, las ocupadas en puestos por debajo de su calificación o de la remuneración vital mínima, etc.
Ocupados Plenos	Todas las personas que se encuentran trabajando entre 35 y 45 horas semanales, durante la semana anterior a la encuesta. La tasa se calcula utilizando como base la población total.	Idem anterior	No establece si son obreros, empleados, técnicos y profesionales que cuentan con un puesto y un salario, con una obra social y cierta estabilidad en su puesto, o si no tienen ninguna de estas características.
Sobreocupados	Individuos que se encuentran trabajando por encima de 45 horas semanales. Para calcular la tasa se utiliza como base la población total.	INDEC	
Población Subocupada Demandante	Comprende a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, desean trabajar más horas y buscan activamente otra ocupación. Para calcular la tasa se utiliza como base la PEA.	INDEC	
Población Subocupada No demandante	Comprende a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, desean trabajar más horas y no buscan activamente otra ocupación. Para calcular la tasa se utiliza como base la PEA.	INDEC	
Empleo en negro o no registrado	Indica el número de personas a las que no se les efectúan los aportes patronales.	INDEC	

Nota: El relevamiento estadístico permite, para la mayoría de las variables, su clasificación según sexo, edad, calificación, categoría ocupacional (asalariado, cuenta propia), rama de actividad y zona geográfica.

Fuente: EPH, INDEC.

Capítulo 2

Evidencia internacional: cuatro casos⁴⁸

1. INTRODUCCION

En la década del '70, la fuerte suba en el precio del petróleo inició una serie de shocks adversos⁴⁹ que pusieron de manifiesto la crisis del modo de producción vigente y dio paso a uno nuevo, caracterizado por los procesos *just in time* y las economías de información y comunicaciones. Al respecto, el "Toyotismo" japonés fue la expresión más acabada de esta nueva forma de producción.

El efecto de corto plazo de los shocks de oferta sobre los mercados de trabajo fue similar en Europa⁵⁰ y en Estados Unidos. El primer shock del petróleo de 1973, contrajo la demanda efectiva por la caída en el poder de compra de los consumidores, debido a un menor crecimiento esperado y a la reducción de la inversión, en respuesta a un aumento de la incertidumbre. Esto originó un importante aumento en el desempleo cíclico.

Sin embargo, los efectos de largo plazo fueron significativamente diferentes entre las regiones, dependiendo de la situación particular en que se encontraban y de la forma en que cada sociedad decidió enfrentar dicha crisis. Así, las economías habrían "elegido" diferentes senderos de solución perfilando lo que se podría denominar, en forma algo esquematizada, cuatro casos de referencia.

Ahora bien, cabe preguntarse en base a qué parámetros "eligen" las economías y cómo se manifiestan estas elecciones más allá de los resultados alcanzados.

En relación al primer punto surge el elemento *idiosincrático*, constituido básicamente por el esquema de valores que determina el conjunto de incentivos internos que guían la conducta de los individuos: creencias religiosas, valores democráticos o autoritarios, parámetros solidarios o individualistas, valoraciones materiales o espirituales, etc.

Con respecto al segundo punto, más allá de los resultados en términos de equidad, empleo y creci-

miento, pero en íntima relación con los mismos, las sociedades manifiestan sus "elecciones" a través de sus *esquemas institucionales*. Estos pueden definirse como todas aquellas normas que regulan las relaciones sociales y económicas. Para el caso del mercado laboral, más específicamente, pueden definirse aquellas que regulan la contratación: ruptura, duración, condiciones bajo las cuales pueden ser modificados, negociación salarial, negociación de las condiciones laborales, cambios en dichas condiciones, tanto en términos de jornada como de tareas, puestos, responsabilidades, etc. También, en un sentido más amplio, incluye a las organizaciones asociadas a dichas normas (ministerios, comisiones, sindicatos, etc.) y reglas de esas organizaciones.

Los cambios en estas normas o en las formas de aplicación, pueden implicar no sólo cambios en los niveles de equilibrio de variables como salarios, empleo y desempleo, sino que también pueden aparejar alteraciones en la forma en que ajusta el mercado laboral frente a shocks externos (cambios de precios, cantidades, etc.). En otras palabras, pueden modificarse los procesos de ajuste en desequilibrio, alterando la velocidad o el tiempo en que se alcanza el nuevo equilibrio, la convergencia monótona o cíclica, la frecuencia de los ciclos, etc.

En este sentido, la mencionada crisis del modo de producción vigente también generó la obsolescencia de su esquema institucional respectivo, no siendo claro aún cuál es el nuevo esquema reemplazante. Los distintos casos expuestos en este trabajo han intentado soluciones propias y, por lo tanto, han presentado resultados disímiles:

1. Estado Unidos, y en esto también el Reino Unido, adoptó una estrategia liberal basada en un nexo salario-trabajo competitivo, propiciando aquellas instituciones que garantizaren la libre competencia. Así, centró sus esfuerzos en aumentar el empleo antes que los salarios reales. De esta manera, en EEUU el crecimiento del salario real fue inferior al aumento de la productividad, fomentando el aumento del empleo y un deterioro de la distribución del ingreso.

2. Europa intentó una solución que conjugase el bienestar social con la flexibilidad, manteniendo las instituciones del antiguo Estado de Bienestar pero incorporando mayores parámetros de eficiencia. Esto la llevó a utilizar sus incrementos de productividad y los consecuentes desplazamientos en la demanda

⁴⁸ Los datos utilizados en este capítulo se exponen en el anexo estadístico.

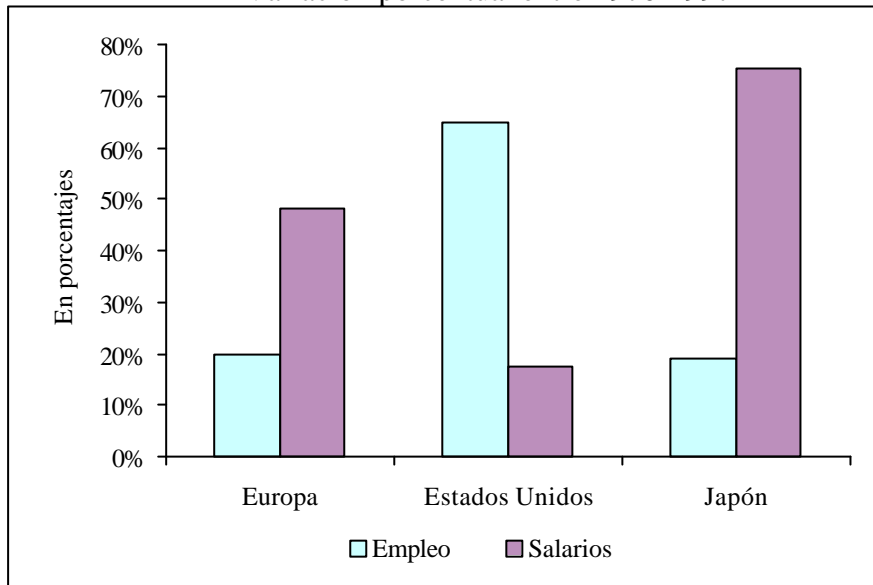
⁴⁹ Principalmente los shock del petróleo de 1973 y 1979 y la crisis de la deuda en los '80.

⁵⁰ Si no se dice nada en contrario, cuando se hable de Europa se estará haciendo referencia a los países de la Unión Europea.

agregada de trabajo, para aumentar los salarios reales, antes que para incrementar el número de personas empleadas: el crecimiento del costo laboral siguió de

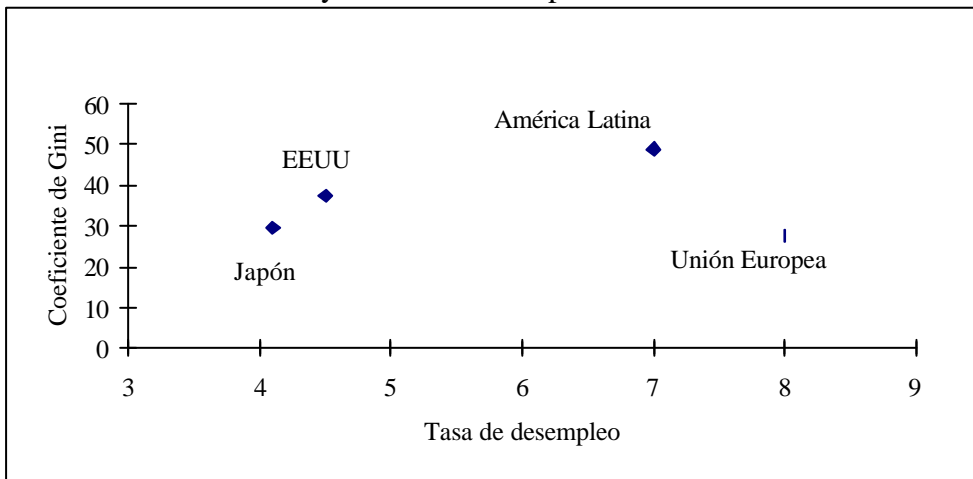
cerca los incrementos de productividad, con un leve aumento del empleo y un mantenimiento de bajos niveles de desigualdad.

GRAFICO N° 1
EMPLEO Y SALARIOS
Variación porcentual entre 1970-1997



Fuente: OIT.

GRAFICO N° 2
DESIGUALDAD Y DESEMPLEO
Coeficiente de Gini y Tasa de Desocupación. Promedio 1970-1990



Fuente: OIT.

3. Japón aplicó el “toyotismo” o neocorporativismo, manteniendo instituciones que se podrían denominar de carácter rígido pero con estrechas vinculaciones entre los diferentes agentes económicos (trabajador/empresario, etc.) que le otorgan un funcionamiento más eficiente, salvando los problemas de rigidez. En términos de resultados, parecería ser un caso intermedio, conjugando bajos niveles de desempleo con relativamente buenos indicadores de distribución del ingreso;

4. América Latina, con salvedades aisladas, se orientó hacia un esquema institucional intervencionista, con similitudes al caso europeo. Esto fue a costa de una dualización de su economía y por lo tanto de su mercado de trabajo. Si bien se presentan diferencias entre los países, la tasa de desempleo promedio no aumentó. Sin embargo, si lo hizo el empleo informal, deteriorando la estructura del empleo y contribuyendo al empeoramiento de la distribución del ingreso. De esta manera, América Latina llegó a ser la zona con peores indicadores de distribución del ingreso del mundo.

En el resto del trabajo, se analizan en forma más detallada cada uno de los casos mencionados. Para tener una idea más amplia de las características de cada uno ellos, se tomará como referencia el período de tiempo comprendido entre 1970 y 1997.

2. CASO ESTADOS UNIDOS

2.1. ESTADOS UNIDOS Y LOS PROBLEMAS DE DISTRIBUCION

La institucionalidad estadounidense, más allá de lo que parecería ser una conveniencia en términos de política económica, se explica por la idiosincrasia de su sociedad. Se trata de una sociedad con elevados parámetros de competencia donde, en general, el Estado no cumple el rol de tutor de las personas al estilo europeo, los individuos deben enfrentar su situación personal sin asistencia pública significativa. La exaltación del progreso material del individuo y la inexistencia de un generalizado espíritu dádivo, son otros elementos característicos de su idiosincrasia. La religión tradicional estadounidense, la iglesia protestante, provee el fundamento ideológico-religioso a esta idiosincrasia: las personas se ganan el cielo en la tierra a través del trabajo y del esfuerzo personal (no a través de la bondad como ocurre con la iglesia católica).

Así, las características de esta sociedad no brinda sustento para que las instituciones funcionen como entornos tutelares que protejan a los individuos (básicamente cuando ven reducidos sus ingresos por el desempleo u otra razón). El valor de estas instituciones, está dada por la garantía que dan para que cada persona pueda beneficiarse en función de su propio esfuerzo, o sea como protectoras de la propiedad privada.⁵¹

En EEUU se observa un gran énfasis por elaborar regulaciones antimonopólicas que defiendan la competencia; mientras que no ocurre lo mismo con la búsqueda de regulaciones e instituciones que establezcan redes de seguridad social. Un ejemplo de esto es la legislación que regula a los sindicatos y a las relaciones laborales. La ley permite a los empresarios numerosas posibilidades de acción unilateral. En este país son los grupos sindicales, y no las empresas, los que piden reformas en la legislación laboral, ya que la actual establece diversos obstáculos a la organización sindical. Los sindicatos deben seguir un extenso procedimiento para demostrar que el personal de una empresa está claramente interesado en organizarse y así obtener el derecho a celebrar elecciones bajo la supervisión del Consejo Nacional de Relaciones Laborales (NLRB). Intentos de un carácter más cooperativo, como la llamada Comisión Dunlop,⁵² no han prosperado básicamente por el desinterés casi total de la comunidad empresarial.

En razón de ello, los problemas que presenta la economía estadounidense giran en torno a la distribución del ingreso y no en relación a la tasa de desempleo.

2.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO

Un elemento característico del mercado de trabajo estadounidense, quizás el más importante, es la elevada tasa de rotación del empleo, que se explica fundamentalmente por el hecho de que empleado y empleador se vinculan a través de un contrato de duración

⁵¹ Esto se ve reflejado en los trabajos académicos, donde se tiende a subestimar las cuestiones de desigualdad en la distribución de los ingresos. Un buen ejemplo es Feldstein (1998).

⁵² Fue creada por la administración Clinton con el objetivo de proponer políticas que resolvieran los principales problemas en términos de legislación laboral, estaba integrada por expertos universitarios y representantes empresariales y de los trabajadores.

limitada y no a través del contrato por tiempo indeterminado, muy común en América Latina. Esto genera un bajo porcentaje de desempleo de larga duración (11,2% del total de desempleados para 1991, contra

40% que alcanza en Europa) y un bajo nivel de desempleo estructural (5,6% para 1996, según cálculos de la OCDE, contra el 10% que en promedio alcanzan los países europeos).

CUADRO N° 1
ROTACION EN EL MERCADO DE TRABAJO
EEUU, EUROPA Y JAPON

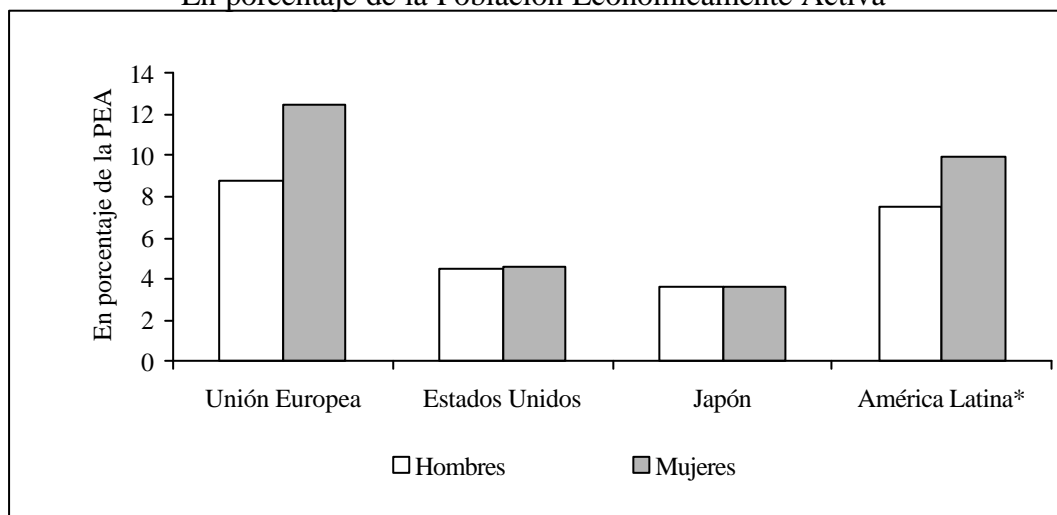
Países	Porcentaje contratos a plazo fijo 1991	Flujos mensuales ¹ de entrada a la desocupación 1991	Flujos promedios ² de salida de la desocupación 1991
Estados Unidos	100,0	2,1	37,3
Europa			
Alemania	9,5	0,2	8,0
España	32,2	0,2	2,0
Francia	10,2	0,3	5,5
Italia	5,4	0,2	3,6
Reino Unido	5,3	0,6	13,4
Japón	10,5	0,3	23,6

1) Flujos de entrada: desocupados desde hace menos de un mes en porcentaje de la población en edad de trabajar.

2) Flujos promedios de salida: diferencia entre el nivel medio mensual de los flujos de entrada y la variación media mensual de la desocupación en el transcurso de un año.

Fuente: OCDE (1993) y Estadísticas Nacionales.

GRAFICO N° 3
TASAS DE DESEMPLEO. AÑO 1998
En porcentaje de la Población Económicamente Activa



*Las tasas por sexo corresponden a 1997.

Fuente: OIT.

Dada esta elevada rotación en el empleo, la evolución de la desocupación siguió de cerca la marcha de la coyuntura económica, correspondiendo los niveles más altos de desempleo con las dos crisis del petróleo (1973/75 y 1979/81). Asimismo, durante la última década, subió mucho el empleo aunque el salario real se mantuvo casi estable o creció lentamente, según los sectores.

Además de no presentar elevadas tasas de desempleo, el mercado de trabajo de Estados Unidos tampoco registra un impacto diferencial del desempleo sobre las mujeres, hecho que sí se detectó en el caso europeo y se destacará especialmente en las economías latinoamericanas. Tomando datos para el año 1998, en EEUU la tasa de desempleo de las mujeres (4,6%) es similar a la de los hombres (4,5%), mientras que para los países de Europa la tasa de desempleo de las mujeres supera en un 43% a la de los hombres. Por lo tanto, en EEUU el crecimiento del nivel de desempleo y su efecto diferencial sobre las franjas más débiles de la población (por ejemplo las mujeres), no ha sido un causante del deterioro en la distribución del ingreso.

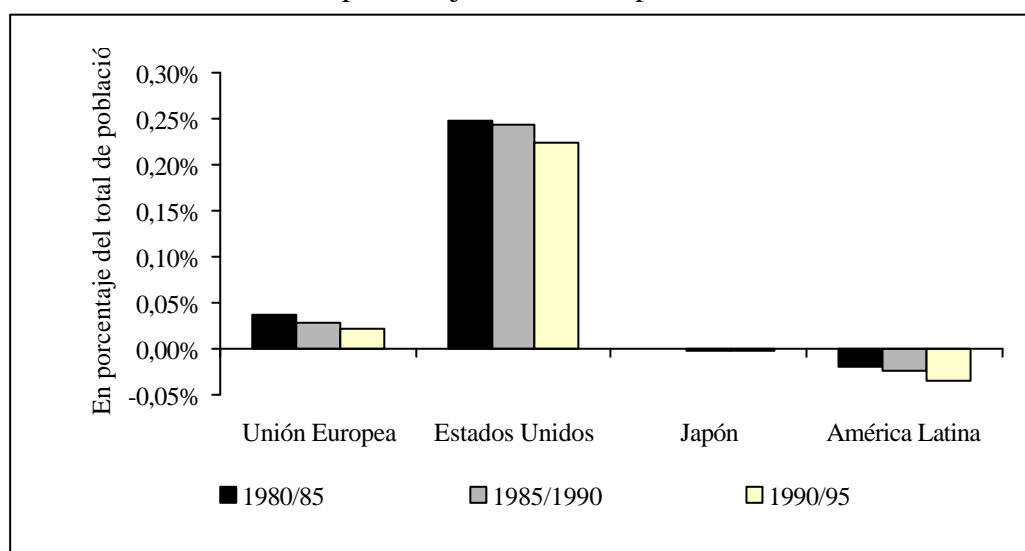
2.2.1. Oferta de trabajo

Crecimiento demográfico y migraciones

La población de EEUU creció a una tasa constante del 1% anual entre 1970 y 1998, y resulta mayor a las experimentadas por el promedio de los países europeos (0,33%) y a las de Japón (0,7%). Cabe destacar que este país fue capaz de absorber el relativo mayor crecimiento de la población, sin que aumentaran sus tasas de desempleo; esto hace que el logro sea aún mayor.

En este crecimiento poblacional, tienen mucho que ver los inmigrantes. En los últimos quince años se ha producido un fuerte crecimiento en los flujos migratorios entre los países desarrollados y en desarrollo y Estados Unidos constituye el principal país receptor. En los '90 se han admitido anualmente alrededor de 600.000 inmigrantes legales. Los principales países de origen han sido: Cuba, México, Filipinas y Corea. Entre 1980 y 1990 el 46% del crecimiento poblacional se debe a las migraciones.

GRAFICO Nº 4
MIGRACIONES. PERIODO 1980 -1995
En porcentaje del total de población



Fuente: Banco Mundial y CELADE/CEPAL.

Las tasas de actividad

En Estados Unidos la tasa global de actividad fue tradicionalmente baja. En la década del '70 la población con deseos de trabajar alcanzaba al 40,8% de la

población total, proporción que estaba por debajo de la de los otros países desarrollados (41,1% para Europa y 50,9% para Japón). Durante las dos décadas siguientes la tasa de actividad de EEUU creció un 21%, incremento superior al verificado en los otros

países desarrollados, y estuvo impulsado por un incremento del 50% en la participación de la mujer en el mercado del trabajo.

2.2.2. Demanda de trabajo

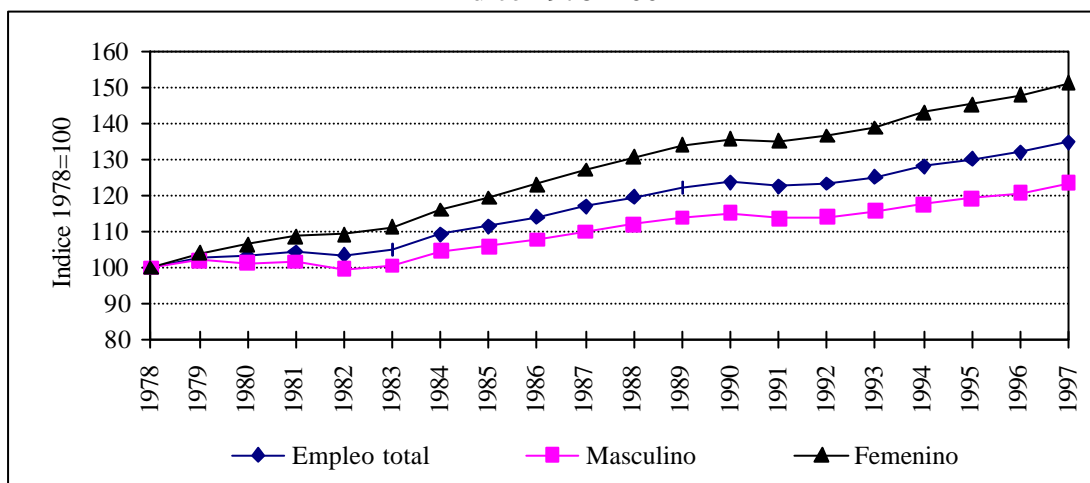
Empleo agregado y por sexo

El empleo total en Estados Unidos creció en un 65% para el período 1970-1997, y al descomponer esta evolución en tres subperíodos se observa que a lo largo de los '70 el crecimiento del empleo fue del 2,6%, en los '80 ese crecimiento se desaceleró, mientras que entre 1990 y 1997 creció a una tasa anual del 0,09%.

Al mismo tiempo, se produjo una disminución en el diferencial de tasas de crecimiento masculinas y femeninas: durante los '70 el empleo femenino creció un 2,5 veces más que la tasa de crecimiento del empleo masculino; mientras que en los '90 esta diferencia fue de sólo un 0,5 veces superior.

Este crecimiento del empleo femenino fue la base para que, frente a los aumentos de participación de este grupo, no se registren significativos incrementos de su tasa específica de desempleo,⁵³ como sí ocurrió en otras economías del mundo. Cabe destacar que en la evolución del empleo femenino, tiene efecto la mayor flexibilidad que presenta el mercado estadounidense.

GRAFICO N° 5
ESTADOS UNIDOS. EMPLEO TOTAL Y POR SEXO
Indice 1978=100



Fuente: OIT.

Empleo por sector

La evolución sectorial del empleo ha tenido rasgos comunes en la mayoría de las economías. Los países muestran un crecimiento de la importancia de su sector terciario, el cual también participa en forma creciente de la demanda de empleo. Esto plantea una situación inédita, ya que por primera vez es sólo ese gran sector (con fuertes diferencias entre sus ramas de actividad) el que incrementa su participación dentro de la población económicamente activa. Así, la tendencia en materia de creación de empleos, parecería asignar al sector terciario, alimentado por los procesos de reconversión y reestructuración industrial, la mayor responsabilidad para crear empleos en el futuro.

En la última década el nivel de empleo de Estados Unidos fue impulsado por la expansión de la ocupación en tres sectores principales: servicios financieros y de seguros; comercio, restaurantes y hoteles; y servicios comunitarios, sociales y personales. Entre los tres explican el 67% del incremento total producido entre 1988 y 1997. Si se agrega el sector de la construcción, el porcentaje explicado alcanza al 74%.

Paralelamente al aumento del empleo en los sectores de servicios, se observó un estancamiento del empleo en la industria, para el mismo período.

⁵³ El mismo incremento del empleo femenino debe haber actuado como "aliento" al ingreso al mercado laboral y al aumento así de las tasas de participación de la mujer.

Por otra parte, un rasgo que diferencia a Estados Unidos de los países europeos, creció sobre todo el empleo privado y en escasa medida el empleo público. El primero aumentó un 70% entre 1970 y 1998.

2.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA

El buen desempeño de las variables del mercado laboral no se ha reflejado en un mejoramiento de los indicadores de distribución del ingreso y de pobreza.

CUADRO N° 2
DESIGUALDAD. INDICES DE GINI Y THEIL
Variación porcentual

Países	Gini			Theil		
	Dec 80/Dec 70	Dec 90/Dec 80	Dec 90/Dec 70	Dec 80/Dec 70	Dec 90/Dec 80	Dec 90/Dec 70
Europa	-17	18	-2	4	4	8
Estados Unidos	7	11	19	24	14	42
Japón	2	10	13	-9	-6	-15
América Latina	4	10	14	20	28	55

Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas.

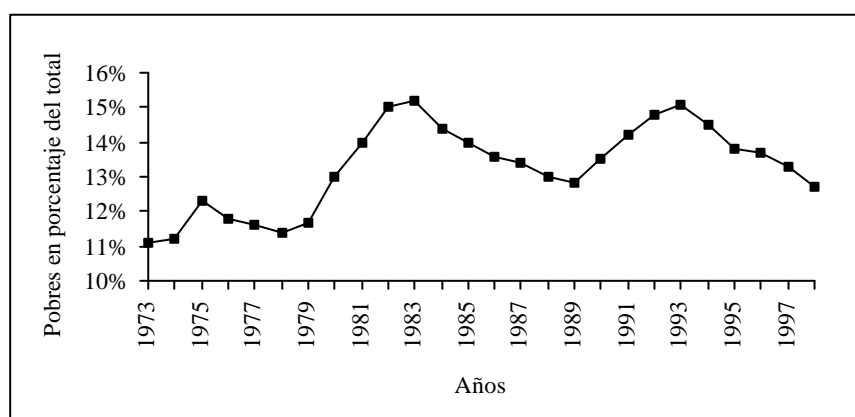
En el período 1970-1997, y en cada subperíodo (décadas del '70, '80 y '90), la distribución del ingreso en EEUU se tornó más desigualitaria, cualquiera sea el índice de desigualdad que se considere. No obstante, el aumento de la desigualdad medida por el índice de Theil, es mayor que la que arroja el GINI. Esto estaría indicando que además de incrementarse la desigualdad, ha empeorado la situación de los más pobres. Esto se debe a que el indicador de Theil otorga mayor importancia a los estratos menores que el índice de GINI.⁵⁴

A pesar del crecimiento de esta economía y de los altos niveles de empleo, los indicadores de pobreza no han mejorado. En la década del '70 la proporción de hogares pobres era relativamente baja. A partir de 1980, esta situación se revierte, siendo 1983 el año donde el porcentaje de hogares considerados como pobres alcanza el valor máximo de la serie. Recién en 1994 parecería que esta tendencia comienza a revertirse, si bien no se recuperan las cifras de la década del '70. Entre 1973 y 1998 la cantidad de personas en situación de pobreza se incrementa en 11,5 millones.

GRAFICO N° 6

POBREZA EN EEUU

Personas pobres en porcentaje del total



Fuente: US Census Bureau.

⁵⁴ Para una mayor comprensión ver Anexo I.

En el período 1974-97, tanto la pobreza como la desigualdad se incrementaron, mientras que se redujo la tasa de desempleo. Por lo tanto, la performance de esta última variable no está mejorando el comportamiento de las dos primeras. En la explicación de esta relación hay que tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar las familias de menores ingresos dependen exclusivamente de sus ingresos laborales. Por otro lado, si bien el empleo aumentó, la participación de los salarios en el ingreso total de la economía prácticamente no se modificó,⁵⁵ por lo tanto se produjo un deterioro de los ingresos laborales promedio, que perjudica en mayor medida a los que dependen del salario como su única fuente de ingreso.

La proporción de trabajadores asalariados que perciben bajas remuneraciones respecto de los salarios promedio a nivel nacional, es mayor en EEUU que en otras economías desarrolladas. Se estima que para el año 1994, el 25% de los asalariados, a tiempo completo, tenían como ingreso una suma inferior al umbral oficial de la pobreza. Esto destaca que los bajos salarios habrían tendido a reducirse, incluso en términos nominales.

Por otra parte, al analizar los datos de remuneraciones sectoriales surge que la proporción de salarios bajos se incrementa en todos los sectores, salvo en tres: servicios financieros y empresariales; servicios personales y profesionales; y en la administración pública. En los últimos veinte años, la peor performance la registra el sector de la construcción y el sector comercio, caracterizado por ser intensivo en mano de obra poco calificada.

En suma las políticas de flexibilización (sin una adecuada red de políticas sociales) implementadas principalmente durante los '80, explican por un lado que la tasa de desempleo se mantenga en niveles bajos, debido a que los trabajadores encuentran rápidamente un empleo en el sector formal, pero por el otro que los trabajadores poco calificados obtengan bajos salarios, que si bien pueden estar de acuerdo con su nivel de productividad, incrementan las diferencias salariales y han generado un aumento en la pobreza y la desigualdad.

3. CASO EUROPEO

3.1. EUROPA Y LA PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO

Al igual que como se mencionó para Estados Unidos, se puede hablar de una idiosincrasia europea que constituye el sostén ideológico de la institucionalidad que poseen estos países. Se trata de una sociedad organizada con criterios solidarios y con una alta valoración del ocio y de las actividades económicamente no productivas (arte, filosofía, servicios comunitarios, etc.).⁵⁶ Esto queda evidenciado en los persistentes niveles de desempleo y en los elevados montos destinados a políticas sociales como salud, educación y seguros de desempleo. Las anteriores características implican que los europeos ocupados han financiado durante las pasadas tres décadas, la inactividad y desocupación de un volumen significativo de personas; situación diferente a la que han vivido los norteamericanos.

Un ejemplo claro de su perfil institucional está dado por la existencia de los llamados "comités de empresas", organizaciones sindicales que influyen en las principales decisiones de inversión estratégica de las empresas multinacionales. A su vez, desde 1996, las empresas están obligadas por ley a negociar con dichos comités, los cuales ejercen de esta manera una función de cogestión.

Entre los países aquí considerados, el caso del Reino Unido resulta especial, ya que su mercado de trabajo presenta un marco institucional flexible, que lo acerca más al caso norteamericano, lo cual se refleja especialmente en lo que hace al desempleo estructural. El gobierno conservador dismanteló sistemáticamente las instituciones laborales, generando una reducción significativa de la densidad sindical⁵⁷ que pasó del 55% en 1970 al 35% en 1992. En la actualidad, la creciente descentralización de las negociaciones también ha hecho que las organizaciones sindicales pierdan influencia tanto a nivel nacional como regional.

En general, el marco institucional laboral europeo se constituye en tutor de aquellos individuos que no encuentran, o no buscan, una inserción económicamente productiva en la sociedad. Bajo este marco institucional de carácter tutelar, el problema que enfrentan las economías europeas es justamente

⁵⁵ En el período 1975-1980 la participación de los salarios en el ingreso total de la economía estadounidense alcanzó un 64,62% mientras que en el período 1981-91 la misma se redujo al 64,45%.

⁵⁶ Sen (1997)

⁵⁷ Mide el porcentaje de empleados sindicados sobre el total.

la sostenibilidad económica de aquellas situaciones que parecerían de alguna manera estar eligiendo. La cuestión que se plantea es hasta qué punto una sociedad con estas características resulta sostenible en el tiempo, en un mundo cada vez más competitivo e integrado.

Concretamente, el problema del empleo europeo parecería radicar en aquellos factores que influyen sobre la velocidad del proceso de ajuste a los shocks (principalmente institucionales). Esto genera una mayor persistencia del desempleo,⁵⁸ así como problemas fiscales por caída de la recaudación y aumento de los gastos en políticas sociales.

3.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO

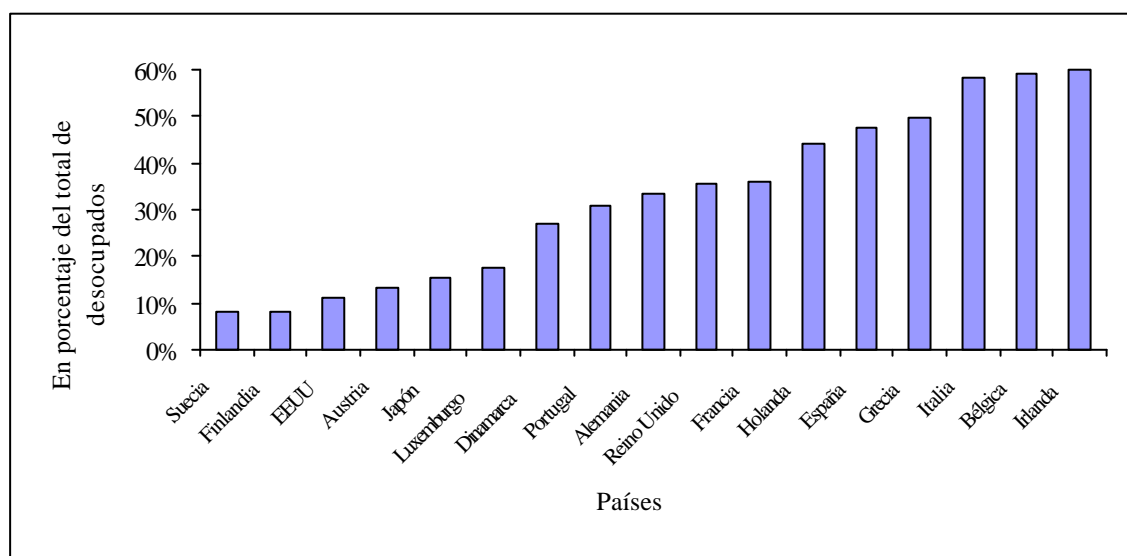
La tasa de desempleo de los países europeos comenzó a crecer a partir de los primeros años de la década del '70, coincidiendo con el primer shock del petróleo, pasando de un desempleo promedio del 3,7% para la década del '70 a uno del 10,3% para el año 1997. Si bien se toma al conjunto de los países europeos como un bloque con problemas de empleo,

existen disparidades al interior del mismo, destacándose casos como el de Luxemburgo, el Reino Unido, donde las tasas de desempleo se mantienen en niveles bajos. Sin embargo, como se mencionó, las tasas de desempleo promedio y las de los principales países de Europa han crecido a lo largo del período considerado.

A su vez, el desempleo europeo ha afectado relativamente más a las mujeres que a los hombres llegando a existir, en casos extremos como el de España, una diferencia del 100% entre la tasa de desempleo femenina y masculina.

El elemento característico del mercado de trabajo de estos países es el elevado desempleo de más de un año de duración. En 1992, en la Unión Europea, ésta era la situación de más del 40% de la PEA desocupada. Este fenómeno no afecta de manera homogénea a todas las categorías de la PEA, siendo los trabajadores de más de 55 años los más vulnerables. En general, el desempleo de los jóvenes es de más corta duración, salvo en los casos de países como Italia, Grecia, y España donde aproximadamente entre el 50% y el 70% de los jóvenes desocupados, permanece en esa situación durante más de un año.

GRAFICO N° 7
DESEMPLEO DE LARGA DURACION EN LA OECD
1992- En porcentaje del total de desocupados



Fuente: OECD.

⁵⁸ Layard y Bean (1990) y Blanchard y Summers (1986).

3.2.1. La oferta de trabajo

Crecimiento demográfico y migraciones

Desde hace varias décadas se registra una sensible disminución de la tasa de crecimiento demográfico en los países europeos. Mientras en los '70 se observa una tasa anual de 0,4%, en los '80 y '90 fue de un 0,3% muy por debajo del promedio mundial que rondó el 1,7%.

Respecto a la contribución de las migraciones, se pueden diferenciar dos grupos de países. Por un lado, en países como Austria, Alemania, Italia y Suecia, la contribución de los flujos migratorios al crecimiento de la población ha sido mayor o igual que el crecimiento natural. Esto se debe a que estos países han recibido importantes contingentes migratorios durante la década de '80, que se ha juntado con muy bajas tasas de crecimiento de la población. La situación es muy diferente para países como Francia, España, Portugal y Reino Unido, donde el crecimiento natural tiene la mayor participación en el incremento de la población.

De todas maneras, en todos los casos, la importancia migratoria es mucho menor que para el caso de Estados Unidos. Por lo tanto, los actuales problemas de desempleo en los países europeos no tienen como origen sustancial un fuerte crecimiento demográfico vegetativo ni la aceleración de los procesos migratorios.

Las tasas de actividad

En la década del '70 la proporción de la población activa sobre la total, para el conjunto de países europeos promediaba el 41,7%, contra el 40,8% de EEUU, 50,9% de Japón y 29,5% de América Latina. En los últimos quince años, Europa muestra un crecimiento más lento de la PEA (6%) que EEUU (11%); Japón (7%) y América Latina (23%) y ello se debe exclusivamente al incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral (38,5%), ya que la tasa de actividad de los hombres ha descendido a tasas crecientes en las últimas dos décadas. El caso extremo lo constituye España, donde en los últimos treinta años la proporción de mujeres con deseos de trabajar se ha casi triplicado, mientras que la participación de los hombres se ha reducido en un 30%.

Este lento crecimiento de la PEA también está explicado por la caída de la participación de los jóvenes y de las personas de edad avanzada. La tasa de actividad de los jóvenes (14-26 años), verifica una tendencia a la baja que se hace muy notable desde 1980, debido al aumento de las tasas de escolaridad y de permanencia en el sistema escolar y

al desaliento generado por el desempleo. En cuanto a las personas de edad avanzada (más de 55 años), su tasa de actividad tiende a bajar debido a los retiros por invalidez, los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas.

3.2.2. La demanda de trabajo

Empleo agregado y por sexo

En las últimas décadas las tasas de crecimiento del empleo de los países de la Unión Europea, fueron más reducidos que para el conjunto de la OCDE. En los '90 hubo destrucción de empleo en Finlandia, Suecia, Alemania, Italia y Reino Unido. En los cuatros primeros casos la tasa de desempleo aumentó fuertemente, mientras que en el Reino Unido la tasa de desocupación bajó debido al menor crecimiento de la PEA.

Se observa una marcada diferencia entre las tasas de crecimiento del empleo masculino y el femenino, existiendo en ciertos casos una diferencia de más del doble y el triple en favor de las mujeres. Sin embargo, como vimos anteriormente, esta favorable evolución del empleo no impidió que el desempleo afectara a las mujeres con mayor intensidad que a los hombres, esto se explica básicamente por el mayor crecimiento de la tasa de actividad femenina.

Empleo por sector

Los datos sobre empleo sectorial para los países y períodos disponibles muestran algo similar a lo que se verá en el resto de los casos: las economías europeas han creado empleo básicamente a través del sector terciario o de servicios, principalmente en las actividades bancarias y de seguros, mientras que las actividades primarias y manufactureras se han convertido en expulsoras netas de mano de obra.

En el conjunto de la Unión Europea el sector público, en muchos casos poseedor de empresas prestadoras de servicios, lideró la creación de empleo por encima de la evolución del empleo privado; al contrario de lo visto para Estados Unidos.

3.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA

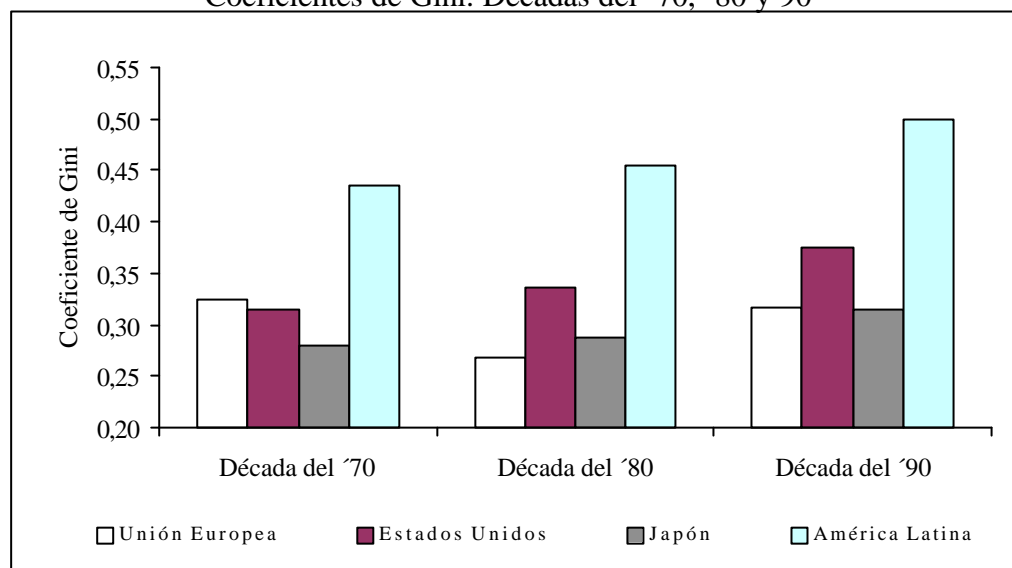
En Europa, en general, los desplazamientos de la demanda de trabajo, producto de los incrementos de productividad, se han destinado a aumentar las remuneraciones reales en un contexto de redes institucionales de carácter tutelar, evitando en alguna medida el deterioro

de los indicadores de distribución. En este sentido, en el período 1970-97, el salario real creció un 48%, mientras que en Estados Unidos esta variación fue del 17%. Por su parte el empleo, en este último país, creció un 27%, mientras que en Europa el crecimiento fue del 19%.

En todo el período considerado (1970-1997) el índice de GINI muestra una mejora de la desigualdad, que se puede subdividir en un importante avance en los años '80 y en un empeoramiento de la distribución del ingreso en los '90.

GRAFICO N° 8 DESIGUALDAD

Coeficientes de Gini. Décadas del '70, '80 y '90



Fuente: elaboración propia en base a datos de Luxembourg Income Study y CEPAL.

A diferencia del índice de Gini, el índice de Theil estaría mostrando un empeoramiento de la desigualdad en todo el período y en cada una de las décadas (ver Anexo II del presente Capítulo).

Una posible explicación a esta evidencia, puede estar dada por la existencia de uno o más cruces de las Curvas de Lorenz que representan la distribución en los distintos períodos. En estos casos no es posible obtener conclusiones claras de los indicadores. (ver Anexo I del Capítulo 1).

Por otro lado, el comportamiento opuesto de los índices podría estar indicando que se produjo una redistribución de los estratos más bajos y altos hacia los medios. Se llega a esta conclusión a partir de considerar que el Gini da una mayor ponderación a los ingresos de los estratos medios que el Theil (Ver ejercicio N° 1 del Anexo I del presente Capítulo).

Al igual que lo observado para las tasas de desempleo, se pueden encontrar situaciones bastante diferentes dentro de este grupo de países. En este sentido, Bélgica y Finlandia son los países que más

han mejorado la distribución del ingreso, mientras que el Reino Unido es dónde más se ha acentuado la desigualdad. Esto último estaría confirmando la relación general que se ha encontrado a lo largo de este trabajo entre instituciones, desempleo y distribución del ingreso: los indicadores de distribución comienzan a empeorar a partir en la década del '80, conjuntamente con la reorientación de sus instituciones laborales hacia una mayor flexibilización.

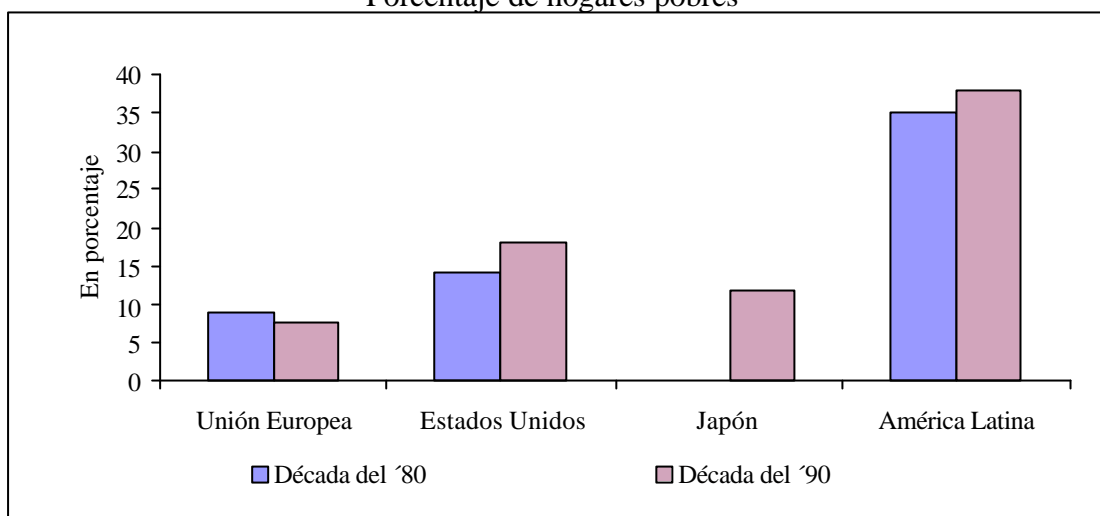
En este marco, uno de los factores que estaría afectando negativamente a la distribución, sería el cambio en la composición sectorial de la economía hacia los servicios, en detrimento de la industria. Así, muchos trabajadores estarían pasando de las manufacturas, donde un alto porcentaje de los puestos son de ingresos medios, a los servicios, donde la dispersión salarial resulta mucho mayor.

Los indicadores de pobreza también exhiben una buena performance en los países de la Unión Europea. El porcentaje de hogares calificados como pobres es el más bajo de los cuatro casos analizado y ha descendido en la última década.

GRAFICO N° 9

POBREZA

Porcentaje de hogares pobres



Fuente: CEPAL y Banco Mundial

4. CASO JAPON

4.1. JAPON, UN CASO SIN DILEMA

Durante las dos últimas décadas, Japón se ha erigido en el caso de estudio de mejor desempeño dentro de los dos grandes ejes que sigue este trabajo. Presenta una de las tasas de desempleo más bajas del mundo y, a la vez, tiene indicadores de desigualdad de la distribución del ingreso considerablemente bajos. Tal desempeño se encuentra íntimamente relacionado con las características particulares de la estructura institucional japonesa.

La densidad del tejido institucional japonés es elevada. El Estado, grandes compañías, poderosas asociaciones industriales, un sistema de empleo vitalicio y otras instituciones de menor incidencia económica, conviven con los sindicatos de trabajadores. Esta densidad institucional no se traduce en mayores costos y por lo tanto no impiden a la economía japonesa ser altamente competitiva en los mercados internacionales.

Ocurre que el funcionamiento de estas instituciones en general y de los sindicatos en particular, presenta características que no se observan en los otros casos de estudio, al menos en forma conjunta. En primer lugar, los sindicatos japoneses son instituciones que funcionan a nivel de la empresa individual con carácter semi-autónomo, lo cual le permite a la empresa ajustar el salario cuando resulta necesario y lograr de ese modo costos laborales agregados com-

patibles con la necesidad de competitividad de la economía.

En segundo lugar, la coordinación entre las instituciones relacionadas con el mercado laboral se alcanza concentrando la fecha de negociación en un solo período. Así se logra que los distintos grupos tomen en consideración los efectos de sus acciones sobre el resto, posibilitando de este modo que los participantes alcancen una solución colectiva. La negociación se lleva a cabo en el contexto de un debate nacional sobre las consecuencias sociales de las modificaciones de salarios, lo cual rompe la segmentación en "insiders" y "outsiders" de la fuerza laboral.

A su vez, el Estado está muy presente en las relaciones de trabajo e interviene por cauces legislativos o adoptando medidas, como la aplicación de políticas de empleo en favor de sectores, regiones o categorías de trabajadores que han pasado a ser vulnerables tras algún proceso de reestructuración.

De esta forma se alcanzan resultados que tienen en cuenta a las fuerzas de mercado y son sostenibles, dado que se logran en el marco de un consenso nacional. El factor explicativo fundamental, es el alto grado de coordinación entre las diversas instituciones que permite la internalización de los efectos de las acciones de cada una, sobre el resto de los actores. Sin lugar a dudas, la existencia de tal entramado institucional se encuentra íntimamente relacionado con las características particulares de la sociedad japonesa (cultura, valores, etc.).

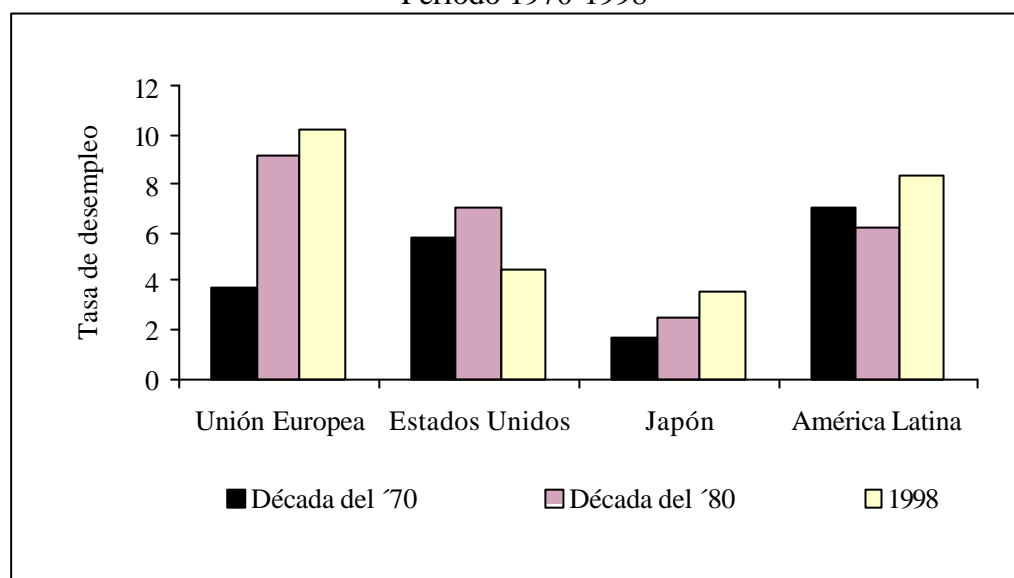
4.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO

La crisis de los años '70 no afectó en forma significativa al mercado laboral japonés. Las tasas de desempleo se han mantenido entre 1,7% y 3,6%, niveles bajos si se las compara con otros países desarrollados.

Un análisis más detallado revela que el 60% de los desempleados son de sexo masculino. A su vez, el 45% del total de desempleados tiene entre 20 y 35 años de edad. Si se considera el grado de calificación de las personas desempleadas, se verifica que el 70% de los desocupados no tienen educación terciaria o universitaria.

GRAFICO N° 10
TASAS DE DESEMPLEO

Período 1970-1998



Fuente: OIT.

Al igual que en el caso de EEUU, no hay diferencia entre desempleo femenino y masculino. A pesar de que existe mayor cantidad de instituciones que en aquel país, las características descriptas sobre el funcionamiento de las mismas explican este resultado.

4.2.1. Oferta de trabajo

Crecimiento demográfico y migraciones

La población japonesa ha desacelerado su crecimiento a partir de la segunda mitad de los años '70. La tasa de crecimiento anual de la población se reduce significativamente pasando del 1,2% en los '70, al 0,3% en los '90. La causa de tal desaceleración reside fundamentalmente en la caída de la tasa de natalidad ya que la tasa de mortalidad se ha mantenido cons-

tante y los movimientos migratorios netos han sido de poca importancia en términos relativos.

Dicha evolución se produce a la par de un crecimiento parejo de la población femenina y masculina, y de un cambio en la estructura de edades de la población japonesa. Así, al comienzo de la década del '50, como consecuencia de la guerra, la participación de la población adulta (más de 65 años) era muy pequeña respecto a la del resto de los grupos. Durante los años siguientes, mientras la población total creció, la importancia relativa de la población adulta comenzó a incrementarse, al tiempo que la población de niños (menos de 15 años) se redujo rápidamente.

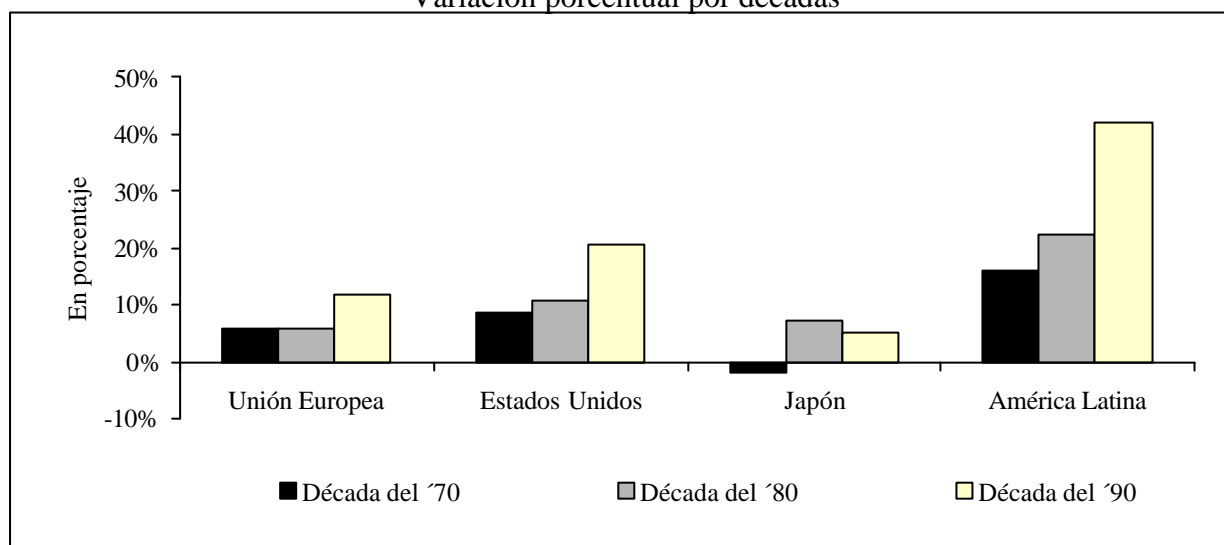
Tradicionalmente las migraciones externas no fueron importantes en Japón. Durante gran parte del período de post guerra fue el único país, entre los desarrollados, que no utilizó trabajadores extranjeros para complementar la fuerza laboral interna. Esta visión fue frecuentemente interpretada como un deci-

sión de la sociedad japonesa explicada por sus diferentes aspectos culturales y religiosos. Sin embargo, desde mediados de los '80, Japón comenzó a proveer empleo a un creciente flujo de trabajadores extranjeros. Aunque su número es aún pequeño, su contribución al crecimiento del empleo ha sido importante y muy significativa en algunos segmentos del mercado laboral, especialmente en aquellos que requieren baja calificación (Athukorala, 1999).

Tasa de actividad

Japón se ha caracterizado por tener una alta tasa de participación de sus habitantes en el mercado laboral. A fines de la década del '70, tanto la tasa de participación masculina como la femenina, se ubican entre las más alta del mundo. Los altos niveles iniciales hacen que, entre 1970 y 1997, la PEA japonesa haya crecido mucho menos que la de los otros casos.

GRAFICO N° 11
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
Variación porcentual por décadas



Fuente: OIT.

4.2.2. Demanda de trabajo

Empleo agregado y por sexo

En todo el período estudiado (1970-1997) se observa una rápida expansión del producto japonés (223%) que responde fundamentalmente a incrementos de productividad y, en menor medida, a una mayor cantidad de trabajadores empleados. El empleo creció entre 1970 y 1997 un 29%, similar al experimentado por Europa (23%), pero mucho menos que el de EEUU (65%).

De todos modos, a pesar de haber experimentado una tasa de crecimiento del empleo muy similar al caso europeo, los resultados son más parecidos al caso norteamericano, en el sentido de experimentar una baja tasa de desempleo en todo el período. La explicación se relaciona con el diferente crecimiento que experimentó la fuerza laboral en los dos

casos. Mientras que en Japón la tasa de actividad, entre 1979 y 1997, sólo creció 5%, en Europa para el mismo período lo hizo en un 12%.

En el período 1980-1990, el empleo agregado creció impulsado por el fuerte incremento del producto, en tanto que la posterior desaceleración del crecimiento económico japonés no se tradujo en una disminución del empleo de la misma proporción. La elasticidad empleo del producto aumentó y pasó del 0,3% en 1980 al 0,5% en 1997.

El aumento del empleo de las últimas dos décadas, si bien se encuentra en niveles comparables al de décadas anteriores, presenta características diferentes. Mientras en la década del '70 el incremento del empleo agregado fue impulsado principalmente por el empleo masculino, en la década del '80 el empleo femenino explicó en mayor medida la evolución del empleo total, por lo cual, se incrementó levemente la participación del empleo femenino, manteniéndose esos niveles en la década del '90.

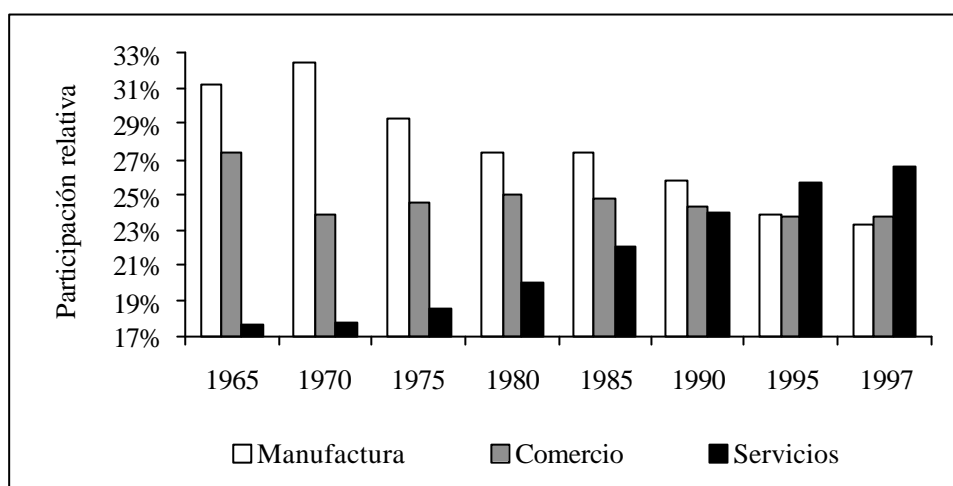
Empleo por sector

El sector privado japonés es el principal demandante de empleo. Sólo el 18% de los empleados se encuentran ocupados en el sector público, proporción que se ha mantenido relativamente estable durante la última década.

Durante las décadas del '70 y del '80 la importancia relativa del sector manufacturero declinó en forma

sostenida, al tiempo que se incrementó la del sector terciario (comercio y servicios). De este modo, a partir de los primeros años de la década del '90 los servicios se convirtieron en el sector de mayor importancia en cuanto al número de empleados, por encima del sector manufacturero que, hacia la mitad de la década del '90, fue superado también por el comercio.

GRAFICO N° 12
EMPLEO SECTORIAL EN JAPON



Fuente: OIT.

4.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA

Japón presenta indicadores de desigualdad relativamente bajos durante todo el período, muy cercano al promedio de los países europeos y tiene mejor performance que Estados Unidos y América Latina.

En este caso, el índice de Theil indica que cualquiera sea el período analizado, la desigualdad se reduce, mientras que se deducen conclusiones totalmente opuestas a partir de los valores del Gini. Esto podría estar indicando que en Japón la participación en el ingreso de los más pobres mejoró a expensas de los estratos medios y altos. Esta conclusión se deriva del hecho que el índice de Theil otorga una menor importancia a los estratos de ingresos medios, en comparación con el Gini (Ver ejercicio N° 1 del Anexo I del presente Capítulo).

Una explicación de ese desempeño distributivo puede encontrarse en la performance en términos de desempleo. En efecto, a pesar del crecimiento en el nivel de actividad en la última década, la tasa de desempleo

se ha mantenido baja, evitando los efectos regresivos que hubiera traído el incremento del desempleo.

Con respecto a la pobreza, las escasas estadísticas disponibles indican que la proporción de hogares en esa situación, está apenas por encima de la indicada para Europa y por debajo de la descrita para Estados Unidos y América Latina.

5. CASO AMERICA LATINA

5.1. AMERICA LATINA Y EL EMPLEO INFORMAL

A lo largo de su historia, las sociedades latinoamericanas han sostenido fuertes demandas de protección estatal. Inicialmente fueron llevadas a cabo en el contexto de un proceso de industrialización con alta protección comercial y, consecuentemente, escasa competencia. Hacia la segunda mitad de la década del '70, América Latina presentaba una legislación labo-

ral altamente desarrollada, basada en la protección del trabajador brindada por el Estado y una estructura productiva orientada fundamentalmente hacia el mercado interno.

El desarrollo posterior, caracterizado por la crisis del esquema productivo anterior y por el proceso de democratización del sistema político, implicó un cambio en las reglas de juego que trajo aparejado una fuerte competencia asociada con una economía abierta e interrelacionada. Tal esquema reveló la inviabilidad de un sector público de gran tamaño e ineficiente, a la vez que introdujo cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo que se manifestaron en una mayor importancia del mercado laboral informal.

Si bien muchas instituciones del viejo esquema productivo fueron profundamente modificadas (se redujeron la protección comercial y el tamaño del sector público), las instituciones laborales no sufrieron una modificación importante.

Ante la imposibilidad que tienen algunos trabajadores de ingresar al sector formal, aún demandando bajos salarios, encuentran una alternativa en el sector informal. De este modo, el mercado de trabajo informal crece en importancia amortiguando el efecto negativo del proceso de reestructuración sobre el desempleo, pero incrementando la dispersión salarial y, consecuentemente, afectando negativamente la distribución del ingreso.

5.2. EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO

Durante los años '80 la tasa promedio de desempleo se mantuvo relativamente baja en la región (6,2%), con una marcada heterogeneidad entre países, aunque siendo menor al que presentaba el promedio de los países europeos. Luego el desempleo ascendió en Latinoamérica durante los '90, alcanzando el 8,3%.

Si se considera la evolución por países, pueden identificarse dos casos extremos: Argentina y Chile. En tanto que el primero prácticamente duplicó la tasa de desempleo entre un período y otro, el segundo la redujo casi a la mitad.

El desempleo tiene una mayor incidencia sobre la población femenina, grupo que presenta tasas 32% superiores a las masculinas. Debe tenerse en cuenta que este diferencial es de 44% para Europa, mientras que el desempleo masculino y femenino es similar en EEUU y Japón. Pero esta comparación debe realizarse con cuidado. Por un lado puede argumentarse que el mayor diferencial (entre tasas de desempleo masculinas

y femeninas) de Europa respecto a EEUU, es producto principalmente de los distintos entornos institucionales. La mayor flexibilidad de este último país es un factor importante en la explicación de la mayor inserción de la mujer.

Por otro lado, la menor diferencia entre desempleo femenino y masculino de América Latina respecto a Europa, se explica en gran medida por el gran peso que tiene la informalidad en los mercados latinoamericanos. Es más probable que encuentre un trabajo informal una mujer latinoamericana, que uno formal una mujer europea.

El impacto del desempleo no es homogéneo por grupos de ingresos. En promedio la tasa de desocupación de los grupos de más bajos ingresos, es 6 veces superior a la de más alto ingresos. El extremo es Argentina, donde esta relación es 10 veces superior.

Las tasa de desempleo son más altas para los individuos con calificación baja e intermedia (hasta secundaria), patrón que se verifica tanto para las mujeres como para los varones. Esto último permite adelantar algunas reflexiones acerca de las causas de los problemas distributivos en la región. Si bien el desempleo presenta una mayor incidencia para los grupos con niveles más bajos de ingresos, la reducida participación de estos grupos en el ingreso de cada país está determinada, en gran medida, por cuestiones vinculadas a la baja calificación de la fuerza laboral, asociada con el reducido nivel de inversión en capital humano.

Sin embargo, el desempleo no es el único problema de los mercados laborales latinoamericanos. En la mayoría de los países de la región, el número de trabajadores del sector informal se expandió a tasas más altas que el empleo formal, de modo que el sector informal contribuyó mayoritariamente al empleo adicional. Este fue el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Venezuela, mientras que en Chile, Colombia y Panamá, fue el sector formal el que contribuyó mayoritariamente a la generación nuevos empleos. Así, el sector informal en su conjunto aumentó su participación en el empleo del 51,6% a 57,4% durante la década del '90.⁵⁹

⁵⁹ Siguiendo a CEPAL, el sector informal se define aquí como el conjunto de los trabajadores por cuenta propia (excluyendo administrativos, profesionales y técnicos), los trabajadores no remunerados, el servicio doméstico y los ocupados correspondientes a los establecimientos que cuentan con menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo la información disponible.

CUADRO N° 3
IMPACTO DIFERENCIAL DEL DESEMPLEO
POR GRUPOS DE INGRESOS Y POR SEXO
 Cociente entre tasas de desempleo del 25% más pobre
 sobre tasa de desempleo del 25% más rico. Año 1997

Países	Total	Varones	Mujeres
Argentina	10,6	20,6	7,6
Bolivia	5,9	5,1	7,5
Brasil	4,0	4,2	4,0
Chile	9,0	8,1	12,2
Colombia	4,6	4,0	5,5
Costa Rica	7,8	9,4	6,5
Ecuador	4,6	5,2	4,4
Honduras	7,2	6,6	8,2
México	4,2	4,2	4,0
Panamá	5,1	4,7	6,1
Uruguay	4,4	4,2	4,9
Venezuela	4,8	4,5	4,7
Promedio simple	6,0	6,7	6,3

Fuente: CEPAL.

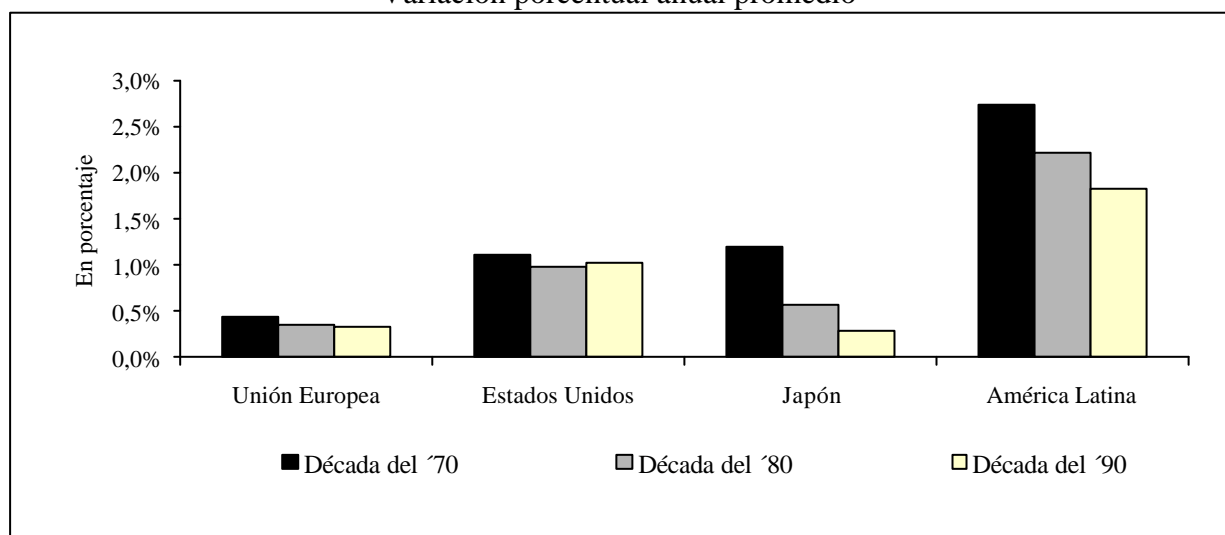
5.2.1. Oferta de trabajo

Crecimiento demográfico y migraciones.

De los cuatro casos analizados, América Latina es la región que presenta las mayores tasas de cre-

cimiento poblacional en las últimas décadas, aunque a un ritmo cada vez menor. Durante los '70 la población creció al 2.7% anual, mientras que dicha tasa para los '90 fue sensiblemente menor: 1,8%.

GRAFICO N° 13
POBLACION
 Variación porcentual anual promedio



Fuente: OIT.

Con respecto a los movimientos migratorios América Latina es la región que ha experimentado los flujos más negativos en las últimas décadas. Durante los '70 emigró el 0,10% de la población total, durante los '80 esta tasa fue 0,18% y en los '90 del 0,15%. La emigración fue muy importante en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, México y Bolivia, mientras que los flujos migratorios fueron positivos en Costa Rica, Argentina y Venezuela.

Tasas de actividad

En la década del '70, América Latina presentaba tasas de actividad extremadamente bajas, principalmente para el caso de las mujeres. Respecto a Japón, la tasa de participación agregada era un 42% menor. Si se comparan las tasas de participación femenina esa diferencia alcanza el 67%. Algunos autores han argumentando que la marcada división de tareas entre grupos de diferente escala social y distinto sexo, observada en la mayoría de los países latinoamericanos, es una de las causas de esta escasa participación laboral.

Luego, en las décadas del '80 y '90, la tasa de participación creció en términos agregados y mucho más en el caso de las mujeres. El diferencial de tasas de participación respecto a Japón (el país con más alta tasa de actividad) se redujo, alcanzando en los '90, para el agregado y para la población femenina, una diferencia de 21% y 27% respectivamente.

Dicha evolución fue heterogénea entre países, ya que el crecimiento de participación experimentado por la región en su conjunto se produjo mayoritariamente en Brasil, México y Ecuador, países en los que crecieron fuertemente tanto la participación de los hombres como de las mujeres.

Finalmente, es menester destacar la importante transformación del nivel educativo de la fuerza de trabajo ocurrida durante las últimas décadas de este siglo. En todos los casos se observa una reducción significativa del nivel de analfabetismo. Las crecientes tasas de matrícula para los diferentes niveles educativos, constituyen una evidencia adicional en este sentido. De todos modos, el nivel de calificación se encuentra muy por debajo del de los países desarrollados.

5.2.2. Demanda de trabajo

Empleo agregado y por sexo

En los '70 América Latina tuvo problemas en generar empleo al mismo ritmo que crecía la oferta laboral. En los '80, el desempleo descendió como

consecuencia de un mayor crecimiento del empleo, respecto al incremento de la oferta laboral. Mientras en la década del '90, las personas con intenciones de trabajar crecieron un 23% y el empleo aumentó sólo el 15%, incrementándose el nivel de desempleo.

En todo el período, el empleo de las mujeres creció por encima del empleo masculino. En la década del '90 el empleo femenino creció a una tasa anual del 2,5%, mientras que la de los hombres lo hizo al 0,9% anual.

De todas formas, este mayor crecimiento no alcanzó a compensar el crecimiento de la oferta laboral femenina, por lo que la tasa de desocupación de las mujeres aumentó en mayor proporción que la de los hombres.

Empleo por sector

En términos sectoriales, en los años '90 se mantuvo la tendencia de reducción del tamaño relativo del sector primario y la expansión relativa del sector terciario en el empleo, mientras que finalizó el crecimiento relativo del sector secundario, característica que se destaca como principal cambio de tendencia a nivel sectorial.

Durante la década del '90 el empleo en el sector manufacturero se expandió a una tasa anual considerablemente menor a la del resto de los rubros no agropecuarios. Sin embargo, entre los países medianos y grandes no se verifica un patrón definido, ya que en países como Argentina y Brasil el empleo manufacturero se estancó e incluso se contrajo, en tanto que en México se evidencia cierta recuperación.

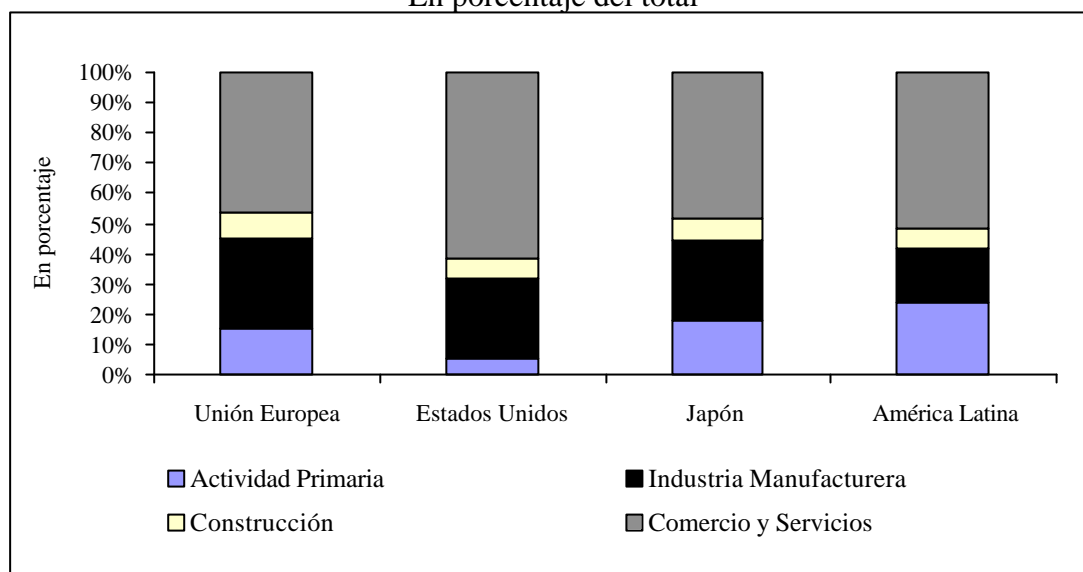
La reducción del número de empleados registrado en el sector primario, se debe fundamentalmente al fuerte incremento de productividad que la modernización tecnológica ha significado para el sector.

Lo ocurrido en el sector secundario también puede explicarse por la sustitución de trabajo por capital, dado el menor precio relativo de este último. Un factor adicional que incide en este caso, es el cierre de empresas ineficientes. De este modo, tanto las grandes industrias como las pequeñas y medianas empresas, han tenido una caída absoluta del empleo aunque por vías diferentes. Las reducciones del empleo en el primer caso, se vinculan principalmente a la reducción de personal; en tanto que en el segundo caso el factor más importante es el cierre de empresas.

El comportamiento positivo del sector terciario se relaciona con la terciarización de algunas actividades estrechamente relacionadas con los procesos de modernización y apertura, tales como las comunicaciones, los servicios financieros, los servicios a empresas, el transporte y el comercio exterior.

GRAFICO N° 14
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO. AÑO 1997

En porcentaje del total



Fuente: OIT.

CUADRO N° 4
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN ARGENTINA
Crecimiento anual acumulado 1990-1997 en porcentaje

Rama de actividad	Promedio
Agricultura	-2,1
Industria manufacturera	1,1
Construcción	1,9
Comercio, restaurantes y hoteles	3,8
Servicios financieros	6,0
Servicios básicos	3,3
Servicios sociales, comunales y personales	3,1
Total	1,9

Fuente: CEPAL (1998).

El empleo público desaceleró notablemente su crecimiento debido a los procesos de privatizaciones y a políticas fiscales más restrictivas. Así, la participación del Estado en el empleo total disminuyó levemente durante los '80 y con mayor fuerza durante los '90. De esta forma, la actividad económica del Estado experimentó un cambio de sector. Durante los '90 el sector público se concentró en actividades terciarias, a diferencia de lo que había ocurrido durante los '80, período en el cual era muy importante el empleo público en el sector secundario.

5.3. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA

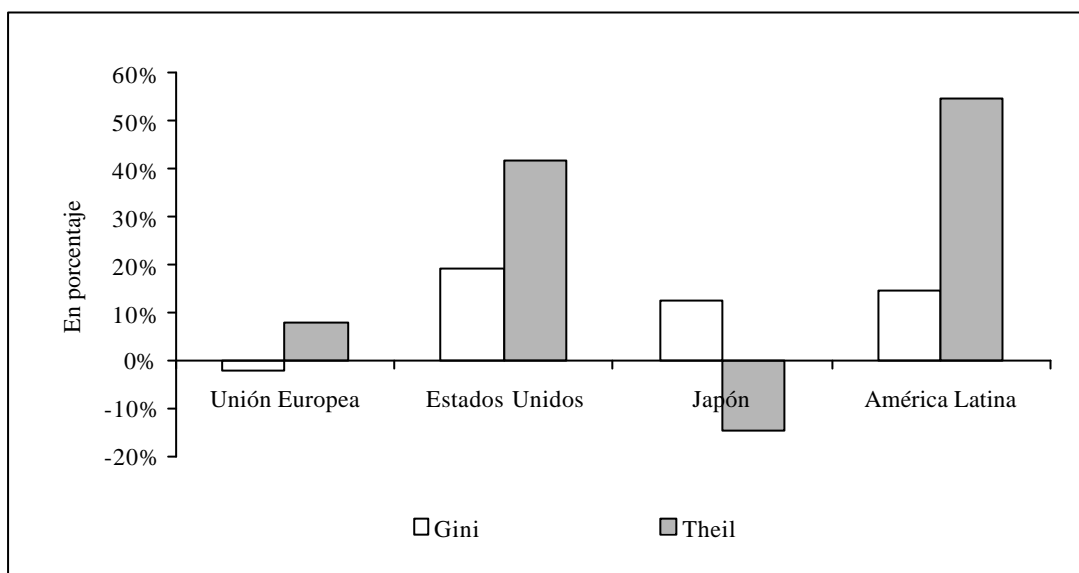
El desarrollo de América Latina en las últimas décadas no ha sido equilibrado. La región presenta la mayor desigualdad del mundo en términos de distribución del ingreso.

Tanto el índice de Theil como el Gini indican que la distribución del ingreso se ha deteriorado sensiblemente, cualquiera sea el período que se considere.

Probablemente, esto es consecuencia del empobrecimiento de las clases medias y bajas. A priori, podría afirmarse que los deciles inferiores han sufrido una mayor pérdida de ingresos, factor que estaría siendo

captado por el fuerte incremento del índice de Theil quien da una mayor ponderación, no sólo a los ingresos de los estratos más pobres, sino también a la brecha que existe entre pobres y ricos.

GRAFICO N° 15
VARIACION DE LA DESIGUALDAD. INDICES DE GINI Y THEIL
Variación porcentual de los índices. Período 1970/1997



Fuente: CEPAL.

El desempeño distributivo no ha sido homogéneo entre países. Cinco países han presentado una notable mejoría durante los '90, en tanto que seis países han empeorado. Brasil presenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de la región, característica que se ha profundizado durante la presente década. En el otro extremo se ubica Uruguay, que ha mejorado notablemente su distribución del ingreso, indicador que era bajo al comienzo de la década.

En el período 1980-97 el porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, se incrementó levemente en la región (35% a 36%). En 1980, 136 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, mientras que en 1997 este número ascendió a 204 millones. Si bien los valores observados son altos, sobre todo si se los compara con los verificados en países desarrollados, es importante destacar que desde 1990 (máximo valor de la muestra) la pobreza presenta una tendencia decreciente.

El porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea de indigencia permanece constante en el período 1980-90, mientras que en el período 1990-97 la proporción de hogares en situación de

extrema pobreza, presenta una caída de tres puntos.

Al desagregar la información por países, se observa un comportamiento dispar en los indicadores de pobreza e indigencia (el período muestral difiere entre países). El porcentaje de hogares pobres se incrementó en Colombia, Honduras, México y Venezuela, mientras que se redujo en los restantes. A su vez, la proporción de hogares indigentes se eleva en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. La peor performance de los indicadores se presentó hacia fines de la década del '80 y principios de los '90, tendencia que parece comenzar a revertirse en los últimos años en todos los países considerados para los cuales existen datos disponibles (excepto Honduras y Venezuela).

El crecimiento experimentado por la región durante los años '90, ha permitido que se incrementara el ingreso por habitante y se redujeran los índices de pobreza e indigencia (período 1990-97), pero no que se corrigieran los niveles de desigualdad. Un importante factor explicativo de la trayectoria de la distribución del ingreso, es la evolución del empleo y de los ingresos laborales durante el período considerado.

6. IDIOSINCRASIA, INSTITUCIONES Y RESULTADOS: CUATRO CASOS

Para explicar los resultados obtenidos en las variables del mercado laboral, distribución del ingreso y pobreza en las últimas décadas (1970-1997), en este capítulo se han relacionado aspectos que tienen que ver con la idiosincrasia de algunas regiones del mundo y sus instituciones. De acuerdo a ello se diferenciaron cuatro casos de referencia: EEUU, Europa, Japón y América Latina.

En EEUU, la existencia de un esquema institucional que garantiza la competencia, generó que las remuneraciones se acerquen bastante a la productividad. Si bien existe una alta probabilidad de entrar en la desocupación, también existe una alta movilidad geográfica y de rotación entre sectores y ramas de actividad, por lo tanto las posibilidades de encontrar rápidamente otro trabajo también son elevadas y de esta manera es bajo el porcentaje de desocupados, tanto de corta como de larga duración.

La economía se ocupa de que cada uno encuentre un empleo de acuerdo a sus capacidades. Sin embargo, esto no impide que se registren problemas de distribución y pobreza, ya que las elevadas diferencias de productividades se traducen en fuertes diferencias de remuneración y no existen políticas estatales significativas que tiendan a incrementar la productividad y/o a compensar los ingresos de los estratos inferiores.

En Europa, a pesar de que no se ha producido una reorientación general de la producción hacia las actividades que utilizan altas tecnologías y mano de obra calificada semejante a EEUU, la productividad, medida como el cociente entre el PIB y el número de trabajadores o de horas de trabajo, ha crecido rápidamente. En contrapartida, el crecimiento del empleo ha sido débil y las tasas de desempleo aumentaron fuertemente y de manera casi ininterrumpida desde 1974. Esto muestra que Europa destinó los aumentos de productividad a mayores salarios.

En suma, Europa Occidental ha ido por delante de EEUU en cuanto a reducir la desigualdad y evitar su agravamiento en materia de renta por habitante. La situación cambia radicalmente en materia de desempleo. La desocupación en Europa ha aumentado fuertemente, pero este no ha sido el caso de EEUU.

Estas diferencias se relacionan con la idiosincrasia de las respectivas sociedades. Según algunos autores (Sen, 1997, Tanzi, 1998) la ética social norteamericana autoriza a ser muy poco solidario con los indigentes y los pobres, cuestiones que un europeo occidental típico difícilmente acepte. Asimismo, la misma ética norteamericana, considera intolerable

los niveles de desempleo observados en Europa.

Los esquemas institucionales que cada sociedad ha reforzado también tienen su importancia. Estos diferentes resultados distan de responder a cuestiones fortuitas; en ambas situaciones existen fuerzas subyacentes que han llevado a implementar políticas que priorizan un objetivo (igualdad o desempleo) en detrimento de otro.

EEUU ha privilegiado el empleo a través de medidas orientadas a la flexibilización del mercado laboral, en tanto que, entre otras cuestiones, las características del cambio tecnológico contribuyeron a deteriorar fuertemente el ingreso de los trabajadores menos calificados.⁶⁰ La escasa participación del Estado en atenuar estas diferencias ha posibilitado que la brecha entre ricos y pobres se amplíe. Como menciona Sen (1997), un defecto quizás aún más importante que la baja remuneración, es la falta de interés de los norteamericanos en lo relacionado a garantizar la asistencia sanitaria para todos, ricos y pobres; así como para dispensar una mejor educación pública y consolidar las bases para una vida comunitaria en paz.⁶¹

Europa Occidental ha privilegiado una menos desigualitaria distribución de los ingresos mediante políticas públicas basadas en seguros de desempleo y otros beneficios sociales (salud, educación, etc.). Entre las principales causas mencionadas para explicar el aumento generalizado del desempleo en las economías europeas, se destaca el aumento de los costos laborales, lo cual se encuentra relacionado con el financiamiento que requieren sus instituciones.

Teniendo en cuenta únicamente los casos de Estados Unidos y Europa, parecería que existe un dilema entre desempleo y desigualdad, que indica que sólo uno de esos problemas puede solucionarse. Sin embargo, Japón combina una tasa de desempleo sostenidamente baja con una distribución de ingresos relativamente menos desigual. Las razones de este comportamiento deben buscarse en el alto grado de coordinación existente entre los distintos grupos que conforman la sociedad japonesa, coordinación basada en las características culturales que presenta dicha sociedad.

⁶⁰ Colim Simkin (1998) destaca que en EEUU el proceso de apertura económica incentivó la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra no calificada lo cual derivó en un aumento de la desigualdad salarial del orden del 10% al 20%. En cambio Bill Cline del Washington Institute for International Economics considera que esta cifra es cercana al 50%.

⁶¹ La falta de asistencia pública ha llevado a que al menos 30 millones de personas se encuentren sin ningún tipo de seguro de enfermedad o cobertura médica en ese país.

En efecto, el gran número de instituciones que integran la economía japonesa interactúa de forma tal, que no contradice fuertemente las tendencias que marcan los mercados, más bien las acompañan. Esto no significa que dichas instituciones no tengan injerencia alguna en la economía, sino que participan activamente moldeando los resultados que arroja el mercado.

También es importante el sostenido crecimiento que ha experimentado Japón (223% entre 1970 y 1997), principalmente su sector de alta productividad, que ha absorbido la población excedente de las actividades de baja productividad. Este incremento en la demanda de trabajo, combinada con una fuerza laboral con alto nivel de formación, permitió no sólo mantener y expandir los niveles de empleo, sino también mejorar fuertemente los salarios reales.

De esta forma, una tasa de crecimiento sostenida, un elevado nivel de formación de la población, sindicatos a nivel de la empresa, concentración de las negociaciones laborales en un mismo período de tiempo, la presencia del Estado solucionando cuestiones en las que el mercado falla, permiten comprender la coexistencia de un gran número de instituciones laborales y una alta competitividad de la economía con bajas tasas de desempleo.

A nivel de resultados en materia laboral y distributiva, el caso inverso al de Japón lo constituye América Latina. Esta región muestra el desempeño más pobre de los cuatro casos analizados. No sólo tiene un alto desempleo, sino que también presenta la peor distribución del ingreso entre los casos expuestos. A su vez, se evidencia un mercado laboral dual con un sector informal de gran importancia. Varios factores explican este cuadro de situación.

El desempleo en sí mismo conlleva consecuencias negativas para la distribución del ingreso, dado que para la mayoría de los trabajadores el salario es la principal fuente de ingreso, por tanto la no percepción del mismo lo empeora. Si bien existen instituciones al estilo europeo, el grado de cobertura de las mismas es menor y por lo tanto no pueden evitar que los problemas en el mercado de trabajo se traduzcan en un deterioro de las cuestiones distributivas.

La situación es aún peor si se considera que un número importante de personas está empleada en el sector informal, donde los salarios son considerablemente inferiores al que recibirían en el sector formal. Durante los años '90 la generación de empleo ha sido muy heterogénea, presentando una marcada dualidad. Por un lado, en el contexto de una mayor competencia interna y externa, muchos sectores llevaron a cabo una transformación tecnológica y

organizacional que requirió una mayor incorporación de personal altamente calificado, hecho que demandó un mayor nivel de calificación de la estructura ocupacional. Esto se verifica en algunos rubros industriales, pero en forma más acentuada en aquellas actividades terciarias que viven un fuerte proceso de modernización (servicios financieros y a las empresas). Por otro lado, se verificó la incorporación de empleados de bajo nivel de calificación, principalmente en el sector comercial, tales como vendedores y otros empleados de comercio, servicios administrativos subordinados, y en actividades informales en el sector de la construcción y en los servicios domésticos, entre otros.

La creación de empleo está afectada por las expectativas de los empleadores y su impacto sobre los incentivos a contratar trabajadores. En un contexto de alta volatilidad de la actividad económica (tal como el que presenta Latinoamérica), se agudiza el problema de altos costos de contratación de trabajo. En efecto, cuando crece la demanda de su producto, el empleador no eleva el número de empleados inmediatamente ya que debe estar seguro de que ese aumento se mantendrá, debido a que, si la demanda cae nuevamente (y esta será la expectativa en un contexto de alta volatilidad), la reducción del número de empleados es costosa. De este modo, al menos al inicio, prefiere utilizar más intensivamente el plantel de personal disponible (horas extra), ya que el costo que ello implica es inferior al costo de reducir el número de trabajadores.

En la explicación de la informalidad también influye la volatilidad del crecimiento, pero en forma muy importante la estructura de calificaciones de la fuerza laboral. Si bien una legislación laboral considerablemente desarrollada (que incrementa los costos de contratación en el mercado formal), unida a un control ineficiente por parte del Estado, genera incentivos para que el empleador contrate trabajadores en el mercado informal,⁶² esta situación, con distintos matices, se repite en otras regiones del mundo y no se verifica la existencia de un mercado informal de trabajo de gran tamaño. Una diferencia muy importante entre Latinoamérica y el resto de los casos de estudio, es que, por un lado, muchos de los trabajadores de los países latinoamericanos son individuos con baja calificación y, por el otro, su tasa de crecimiento fue muy volátil. Esto último dificulta las relaciones laborales de mediano y largo plazo.

⁶² Esto es así debido a que el ahorro cierto de costos laborales compensa la pérdida probable de tener que enfrentar una pena por evadir impuestos en el futuro.

7. ANEXO I: INDICE DE THEIL VERSUS GINI. ALGUNOS EJERCICIOS

En el presente anexo, a partir de una situación inicial dada (situación 0), se realizan diversos cambios, para ver su impacto en los índices de desigualdad de Gini y Theil. Estos ejercicios sirven para respaldar lo afirmado en los diferentes casos analizados en este capítulo.

7.1. EJERCICIO N° 1

En primer lugar, y con el objetivo de fundamentar lo ocurrido en Europa en las últimas décadas, se realizaron los siguientes cambios

- 1) Se redujo en \$9 y \$10 los ingresos del primer y último decil respectivamente.
- 2) El ingreso que se le saca al primer y último decil se distribuye entre los deciles cuarto, quinto y sexto.

**CUADRO N° A.1.1
RESULTADOS**

Deciles	Ingreso situación 0	Ingreso situación 1
1	10	1
2	25	25
3	32	32
4	45	47
5	60	67
6	80	90
7	350	350
8	500	500
9	750	750
10	800	790

Indices	Situación 0	Situación 1	Variación
Gini	0,582956259	0,582836665	-0,021%
Theil	0,623229487	0,624242871	0,163%

Luego de la transferencia el coeficiente de Gini indica que la distribución del ingreso se ha tornado más igualitaria, mientras que el Theil muestra todo lo

contrario. Esta evidencia, confirma que el primero de estos indicadores otorga una mayor ponderación a los ingresos de los estratos medios.

7.2. EJERCICIO N° 2

En segundo lugar, y para ejemplificar parte de los sucedido en América Latina, a la situación inicial se le provocaron los siguientes cambios:

1) Se transfirió \$1 del segundo al primer decil (transferencia progresiva). En la situación inicial el

ingreso del segundo decil era 2,5 veces el del primero, siendo la distancia entre ellos igual a 1.

2) Se transfirió \$1 del tercer al quinto decil (transferencia regresiva). En la situación inicial el ingreso del quinto decil era 1,9 veces el del tercero, siendo la distancia entre ellos igual a 2.

**CUADRO N° A.1.2
RESULTADOS**

Deciles	Ingreso situación 0	Ingreso situación 1
1	10	11
2	25	24
3	32	31
4	45	45
5	60	61
6	80	80
7	350	350
8	500	500
9	750	750
10	800	800

Indices	Situación 0	Situación 1	Variación
Gini	0,582956259	0,58303167	-0,01%
Theil	0,623229487	0,62315599	0,01%

De acuerdo a Theil, la distribución se tornó más igualitaria, mientras que sucedió lo contrario con el Gini, lo cual confirma que este último sólo considera

la distancia entre los grupos, no así, la diferencia de ingresos entre los mismos.

7.3. EJERCICIO N° 3

Por último, y teniendo en cuenta lo observado en América Latina y Estados Unidos, se supuso una reducción del ingreso del primer decil en un 10%.

CUADRO N° A.1.3
RESULTADOS

Deciles	Ingreso situación 0	Ingreso situación 1
1	10	9
2	25	25
3	32	32
4	45	45
5	60	60
6	80	80
7	350	350
8	500	500
9	750	750
10	800	800

Indices	Situación 0	Situación 1	Variación
Gini	0,582956259	0,58352	0,10%
Theil	0,623229487	0,62472	0,24%

Claramente, la desigualdad en la distribución aumenta más en el caso del índice de Theil.

8. ANEXO II: ESTADISTICAS

CUADRO N° A.2.1
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PBI
 Promedio anual

Países	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90
Alemania	2,80	2,26	3,00
Austria	3,88	2,33	1,86
Bélgica	3,47	1,90	0,97
Dinamarca	2,27	1,96	2,36
España	3,77	3,13	1,63
Finlandia	3,66	3,26	0,85
Francia	3,49	2,39	1,22
Grecia	6,66	0,83	4,01
Holanda	3,03	2,19	2,25
Irlanda	6,45	4,25	6,76
Italia	3,85	2,25	1,01
Luxemburgo*	2,65	3,82	1,65
Portugal	4,86	3,28	2,85
Reino Unido	1,92	2,74	1,59
Suecia	1,94	2,06	0,61
Unión Europea	4,85	2,53	3,21
Estados Unidos	2,85	2,65	2,14
Japón	4,60	5,00	1,58
América Latina	6,05	1,63	4,44
Argentina	2,55	-0,98	6,45
Bolivia	5,03	0,14	4,07
Brasil	11,71	2,21	2,37
Chile	2,58	3,26	9,29
Colombia	6,45	3,62	3,48
Costa Rica	6,65	2,05	4,13
Ecuador	9,21	2,09	2,75
Guatemala	6,66	0,83	4,01
México	8,14	1,85	2,67
Nicaragua	0,66	-1,16	2,27
Panamá	6,37	2,45	4,23
Paraguay	8,17	3,14	2,89
Perú	4,16	-0,73	5,44
República Dominicana	8,68	2,61	5,32
Uruguay	3,00	0,46	3,77
Venezuela	4,45	0,92	2,94

*1992.

Fuente: FMI.

CUADRO N° A.2.2
POBLACION TOTAL
Período 1970-1998. En miles

País	1970	1980	1990	1998
Alemania	60.710	61.540	63.230	66.670
Austria	7.430	7.550	7.790	8.080
Bélgica	9.660	9.850	9.970	10.190
Dinamarca	4.900	5.120	5.140	5.300
España	33.780	37.540	38.840	39.320
Finlandia	4.610	4.780	4.960	5.150
Francia	51.250	53.880	56.730	58.850
Grecia	8.790	8.664	10.090	10.520
Holanda	13.030	14.140	14.950	15.690
Irlanda	2.950	3.400	3.500	3.700
Italia	53.660	56.430	57.660	57.520
Luxemburgo	340	360	380	420
Portugal	9.040	9.770	9.890	9.800
Reino Unido	55.420	56.330	57.560	58.200
Suecia	8.040	8.310	8.590	8.850
Unión Europea	323.610	337.664	349.280	358.260
Estados Unidos	205.050	227.760	249.910	270.560
Japón	104.340	116.810	123.540	126.410
América Latina	276.147	351.678	429.775	492.315
Argentina	23.962	28.094	32.527	34.768
Bolivia	4.212	5.355	6.573	7.414
Brasil	96.021	121.672	148.030	159.608
Chile	9.496	11.147	13.100	14.210
Colombia	22.561	28.447	34.970	38.542
Costa Rica	1.731	2.284	3.049	3.554
Cuba	8.520	9.710	10.628	10.964
Ecuador	5.970	7.961	10.264	11.460
El Salvador	3.598	4.586	5.110	5.669
Guatemala	5.243	6.820	8.749	9.976
Haití	4.520	5.454	6.942	7.622
Honduras	2.592	3.569	4.879	5.654
México	50.596	67.570	83.226	91.145
Nicaragua	2.123	2.921	3.827	4.426
Panamá	1.506	1.950	2.398	2.631
Paraguay	2.350	3.114	4.219	4.828
Perú	13.193	17.324	21.569	23.532
República Dominicana	4.423	5.697	7.110	7.823
Uruguay	2.808	2.914	3.106	3.218
Venezuela	10.721	15.091	19.502	21.844

Fuente: OIT.

CUADRO N° A.2.3
POBLACION TOTAL

Período 1970-1998. Tasas de crecimiento

País	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90
Alemania	0,1%	0,3%	0,7%
Austria	0,2%	0,3%	0,5%
Bélgica	0,2%	0,1%	0,3%
Dinamarca	0,4%	0,0%	0,4%
España	1,1%	0,3%	0,2%
Finlandia	0,4%	0,4%	0,5%
Francia	0,5%	0,5%	0,5%
Grecia	-0,1%	1,6%	0,5%
Holanda	0,9%	0,6%	0,6%
Irlanda	1,5%	0,3%	0,7%
Italia	0,5%	0,2%	0,0%
Luxemburgo	0,6%	0,6%	1,3%
Portugal	0,8%	0,1%	-0,1%
Reino Unido	0,2%	0,2%	0,1%
Suecia	0,3%	0,3%	0,4%
Unión Europea	0,4%	0,3%	0,3%
Estados Unidos	1,1%	1,0%	1,0%
Japón	1,2%	0,6%	0,3%
América Latina	2,7%	2,2%	1,8%
Argentina	1,7%	1,6%	0,9%
Bolivia	2,7%	2,3%	1,6%
Brasil	2,7%	2,2%	1,0%
Chile	1,7%	1,8%	1,1%
Colombia	2,6%	2,3%	1,3%
Costa Rica	3,2%	3,3%	2,1%
Cuba	1,4%	0,9%	0,4%
Ecuador	3,3%	2,9%	1,5%
El Salvador	2,7%	1,1%	1,4%
Guatemala	3,0%	2,8%	1,8%
Haití	2,1%	2,7%	1,2%
Honduras	3,8%	3,7%	2,0%
México	3,4%	2,3%	1,2%
Nicaragua	3,8%	3,1%	2,0%
Panamá	2,9%	2,3%	1,2%
Paraguay	3,2%	3,5%	1,8%
Perú	3,1%	2,5%	1,1%
República Dominicana	2,9%	2,5%	1,3%
Uruguay	0,4%	0,7%	0,5%
Venezuela	4,1%	2,9%	1,5%

Fuente: OIT.

CUADRO N° A.2.4
TASAS DE ACTIVIDAD
Población Activa sobre Población Total

País	Total			Varones			Mujeres		
	Dec. 70	Dec. 80	1997	Dec. 70	Dec. 80	1997	Dec. 70	Dec. 80	1997
Alemania	43,9	47,5	48,4	59,2	60,8	56,6	30,0	35,1	40,6
Austria	41,8	45,2	48,1	54,6	57,0	56,6	30,4	34,6	40,1
Bélgica	37,7	40,0	50,4	54,2	52,1	60,6	21,9	28,5	40,9
Dinamarca	46,9	55,2	56,7	59,8	60,9	62,1	34,1	49,7	51,5
España	35,0	34,0	41,3	57,5	52,1	51,6	13,4	16,5	31,4
Finlandia	46,1	49,8	49,8	55,2	54,3	54,0	37,5	45,5	45,9
Francia	41,4	43,4	45,0	54,8	52,6	50,6	28,0	34,6	39,8
Grecia	36,9	36,4	41,8	54,3	54,1	53,0	20,2	19,3	31,5
Holanda	36,0	38,0	42,0	54,0	55,0	56,0	25,0	36,0	40,0
Irlanda	38,0	37,6	42,0	56,2	52,0	51,6	19,8	23,1	32,6
Italia	36,6	39,9	40,3	54,3	53,8	51,5	19,6	26,7	29,6
Luxemburgo	38,0	42,2	41,8	57,3	57,7	53,3	19,5	27,4	30,6
Portugal	39,4	42,5	49,3	62,1	57,1	56,7	19,0	29,0	42,6
Reino Unido	46,3	47,3	49,4	60,6	59,4	56,0	32,9	35,8	43,0
Suecia	44,5	51,3	53,3	55,1	54,8	55,0	33,8	47,8	50,0
Union Europea	41,1	43,4	46,0	57,2	56,2	54,2	26,1	31,9	38,5
Estados Unidos	40,8	44,4	49,2	52,7	52,8	52,7	29,5	36,4	44,2
Japón	50,9	49,9	53,5	63,2	62,3	64,9	39,1	37,9	42,5
América Latina	29,5	34,2	41,9	46,4	49,8	53,2	12,7	19,0	31,1
Argentina	38,5	35,9	45,0	57,9	52,9	56,6	19,4	19,4	34,2
Bolivia	32,5	31,1	42,2	51,2	48,1	47,4	14,4	14,6	37,3
Brasil	31,7	36,3	48,7	50,5	53,1	59,2	13,2	19,8	38,5
Chile	s/d	36,6	38,6	s/d	51,6	52,8	s/d	22,3	24,7
Colombia	30,3	34,3	45,9	46,0	46,6	55,5	15,4	22,3	37,3
Costa Rica	31,3	33,3	38,0	50,3	51,9	54,6	12,1	14,7	21,6
Ecuador	29,8	29,1	44,5	49,4	46,3	55,1	10,1	12,0	34,3
El Salvador	32,8	42,0	38,5	51,9	50,7	51,0	14,1	34,7	27,1
Guatemala	33,0	28,0	29,7	51,3	48,0	48,9	8,4	8,1	11,1
Honduras	s/d	s/d	35,0	s/d	s/d	49,7	s/d	s/d	20,7
México	26,9	33,0	39,7	43,6	48,2	54,7	10,2	18,2	25,3
Nicaragua	26,9	32,1	33,2	42,9	44,6	47,4	11,5	20,5	19,3
Panamá	34,2	32,1	s/d	50,2	45,8	s/d	17,8	18,2	s/d
Paraguay	31,9	34,3	45,0	50,5	54,8	56,0	13,6	13,6	35,1
Perú	28,6	31,2	27,2	45,3	46,9	32,5	11,8	15,7	22,1
Puerto Rico	25,2	27,1	s/d	35,4	35,0	s/d	15,4	19,6	s/d
República Dominicana	31,0	33,9	s/d	46,1	48,1	s/d	15,9	19,7	s/d
Uruguay	39,3	39,8	46,8	57,2	54,6	57,0	21,9	25,8	37,8
Venezuela	28,1	32,3	39,4	43,7	46,7	52,0	12,6	18,0	26,5

Fuente: OIT y CEPAL.

CUADRO N° A.2.5
TASAS DE ACTIVIDAD
Variación porcentual

País	Total			Varones			Mujeres		
	Dec 80/ Dec 70	Dec 90 / Dec 80	Dec 90 / Dec 70	Dec 80/ Dec 70	Dec 90 / Dec 80	Dec 90 / Dec 70	Dec 80/ Dec 70	Dec 90 / Dec 80	Dec 90 / Dec 70
Alemania	8%	2%	10%	3%	-7%	-4%	17%	16%	35%
Austria	8%	6%	15%	4%	-1%	4%	14%	16%	32%
Bélgica	6%	26%	34%	-4%	16%	12%	30%	44%	87%
Dinamarca	18%	3%	21%	2%	2%	4%	46%	4%	51%
España	-3%	21%	18%	-9%	-1%	-10%	23%	90%	134%
Finlandia	8%	0%	8%	-2%	-1%	-2%	21%	1%	22%
Francia	5%	4%	9%	-4%	-4%	-8%	24%	15%	42%
Grecia	-1%	15%	13%	0%	-2%	-2%	-4%	63%	56%
Holanda	6%	11%	17%	2%	2%	4%	44%	11%	60%
Irlanda	-1%	12%	11%	-7%	-1%	-8%	17%	41%	65%
Italia	9%	1%	10%	-1%	-4%	-5%	36%	11%	51%
Luxemburgo	11%	-1%	10%	1%	-8%	-7%	41%	12%	57%
Portugal	8%	16%	25%	-8%	-1%	-9%	53%	47%	124%
Reino Unido	2%	4%	7%	-2%	-6%	-8%	9%	20%	31%
Suecia	15%	4%	20%	-1%	0%	0%	41%	5%	48%
Unión Europea	6%	6%	12%	-2%	-3%	-5%	22%	21%	48%
Estados Unidos	9%	11%	21%	0%	0%	0%	23%	22%	50%
Japón	-2%	7%	5%	-1%	4%	3%	-3%	12%	9%
América Latina	16%	23%	42%	7%	7%	15%	50%	64%	146%
Argentina	-7%	25%	17%	-9%	7%	-2%	0%	76%	76%
Bolivia	-4%	36%	30%	-6%	-1%	-7%	1%	155%	159%
Brasil	15%	34%	54%	5%	11%	17%	50%	94%	192%
Chile	s/d	5%	s/d	s/d	2%	s/d	s/d	11%	s/d
Colombia	13%	34%	51%	1%	19%	21%	45%	67%	142%
Costa Rica	6%	14%	21%	3%	5%	9%	21%	47%	79%
Ecuador	-2%	53%	49%	-6%	19%	12%	19%	186%	240%
El Salvador	28%	-8%	17%	-2%	1%	-2%	146%	-22%	92%
Guatemala	-15%	6%	-10%	-6%	2%	-5%	-4%	37%	32%
Honduras	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
México	23%	20%	48%	11%	13%	25%	78%	39%	148%
Nicaragua	19%	3%	23%	4%	6%	10%	78%	-6%	68%
Panamá	-6%	s/d	s/d	-9%	s/d	s/d	2%	s/d	s/d
Paraguay	8%	31%	41%	9%	2%	11%	0%	158%	158%
Perú	9%	-13%	-5%	4%	-31%	-28%	33%	41%	87%
Puerto Rico	8%	s/d	s/d	-1%	s/d	s/d	27%	s/d	s/d
República Dominicana	9%	s/d	s/d	4%	s/d	s/d	24%	s/d	s/d
Uruguay	1%	18%	19%	-5%	4%	0%	18%	47%	73%
Venezuela	15%	22%	40%	7%	11%	19%	43%	47%	110%

Fuente: OIT y CEPAL.

CUADRO N° A.2.6
EMPLEO SECTORIAL
Estructura. Década del '70

País	Agric., silvic., pesca	Minas y canteras	Indust. Manufac	Electric., gas, agua	Constr.	Comerc., restaur. y hoteles	Transp., almac., comunic.	Bancos, seguros, bs. inm.	Servicios sociales y person.	Total
Alemania (70) ⁴	9%	1%	39%	1%	8%	15%	6%	4%	18%	100%
Austria (72) ⁵	11%	1%	33%	1%	10%	14%	5%	5%	20%	100%
Bélgica (70)	5%	1%	33%	1%	8%	19%	6%	5%	22%	100%
Dinamarca (72)	10%	0%	25%	1%	9%	15%	7%	6%	28%	100%
España (72)	26%	1%	25%	1%	10%	16%	5%	3%	14%	100%
Finlandia (70)	20%	0%	23%	11%	8%	13%	6%	3%	16%	100%
Francia (78)	9%	1%	26%	1%	9%	16%	6%	7%	26%	100%
Grecia (81)	31%	1%	18%	1%	8%	15%	8%	3%	15%	100%
Holanda (70)	1%	0%	28%	1%	12%	20%	7%	6%	25%	100%
Irlanda (70)	27%	1%	20%	1%	7%	16%	6%	2%	19%	100%
Italia (72) ⁶	16%	1%	25%	s/d	8%	25%	4%	2%	18%	100%
Portugal (70)	0%	1%	35%	1%	12%	17%	7%	3%	24%	100%
Reino Unido (70)	3%	2%	35%	2%	7%	16%	7%	5%	24%	100%
Suecia (70)	8%	1%	27%	1%	9%	15%	7%	5%	27%	100%
Unión Europea	15%	1%	30%	1%	8%	16%	6%	4%	20%	100%
Estados Unidos (70)	5%	1%	26%	2%	6%	19%	5%	7%	30%	100%
Japón (70)	17%	0%	27%	1%	8%	20%	6%	3%	19%	100%
América Latina	23%	1%	17%	0%	7%	16%	5%	3%	28%	100%
Argentina (80)	13%	1%	21%	1%	11%	18%	5%	4%	26%	100%
Bolivia (89)	2%	2%	13%	0%	6%	29%	8%	3%	37%	100%
Brasil (81)	29%	2%	15%	s/d	8%	10%	4%	3%	29%	100%
Chile (75)	22%	3%	17%	1%	5%	15%	7%	3%	29%	100%
Colombia (75)	2%	0%	24%	1%	7%	21%	7%	6%	33%	100%
Costa Rica (76) ¹	33%	0%	14%	2%	6%	15%	5%	4%	20%	100%
Ecuador (88) ²	6%	1%	17%	1%	7%	25%	6%	5%	31%	100%
El Salvador (75)	48%	0%	10%	0%	4%	17%	2%	1%	17%	100%
México (88)	24%	1%	20%	0%	5%	19%	4%	1%	25%	100%
Panamá (70)	39%	0%	10%	1%	6%	15%	4%	2%	23%	100%
Puerto Rico (70)	10%	0%	19%	2%	11%	18%	5%	2%	33%	100%
Uruguay (84) ³	5%	4%	19%	2%	5%	17%	6%	5%	37%	100%
Venezuela (75)	20%	1%	15%	1%	7%	19%	6%	4%	27%	100%

Nota: Algunos países como Bolivia, Colombia y Uruguay presentan una proporción del empleo en Agricultura subvaluada, debido a que la encuesta se confecciona sobre la población urbana.

(1) Las proporciones de los sectores Minas y canteras, electricidad, gas y agua y bancos, seguros y bienes inmuebles se tomaron considerando el empleo en 1986.

(2) Las proporciones de los sectores Minas y canteras y electricidad, gas y agua se tomaron considerando el empleo de 1990.

(3) Las proporciones de los sectores Agricultura, silvicultura y pesca y electricidad, gas y agua se tomaron considerando el empleo de 1992.

(4) Alemania RF.

(5) La proporción del sector Agricultura, silvicultura y pesca se tomó considerando el empleo de 1983.

(6) Las variaciones de Bienes, seguros y bs. inm. y Servicios sociales y personales se tomaron considerando el empleo de 1978.

Fuente: elaboración propia en base a la OIT e INDEC.

CUADRO N° A.2.7
EMPLEO SECTORIAL

Estructura. 1997

País	Agric., silvic., pesca	Minas y canteras	Indust. Manufac	Electric., gas, agua	Constr.	Comerc., restaur. y hoteles	Transp., almac., comunic.	Bancos, seguros, bs. inm.	Servicios sociales y person.	Total
Alemania	3%	1%	27%	1%	9%	15%	6%	9%	30%	100%
Austria	1%	0%	22%	1%	9%	22%	7%	11%	28%	100%
Bélgica (92)	3%	0%	23%	1%	7%	18%	7%	9%	33%	100%
Dinamarca	5%	0%	19%	1%	6%	16%	7%	10%	36%	100%
España	10%	1%	22%	1%	10%	21%	6%	6%	25%	100%
Finlandia	7%	0%	20%	1%	6%	15%	7%	11%	32%	100%
Francia (94)	5%	0%	19%	1%	7%	17%	6%	11%	35%	100%
Grecia	20%	0%	14%	1%	6%	22%	6%	9%	22%	100%
Holanda	0%	0%	16%	1%	7%	22%	6%	15%	33%	100%
Irlanda	10%	0%	18%	1%	8%	20%	6%	10%	27%	100%
Italia (95)	8%	0%	25%	s/d	9%	23%	6%	9%	21%	100%
Portugal	0%	1%	29%	1%	10%	19%	6%	5%	29%	100%
Reino Unido	2%	1%	23%	1%	7%	20%	6%	11%	27%	100%
Suecia	3%	0%	19%	1%	6%	15%	7%	12%	37%	100%
Unión Europea	9%	1%	22%	1%	8%	18%	6%	8%	28%	100%
Estados Unidos	3%	0%	16%	1%	6%	21%	6%	11%	35%	100%
Japón (70)	5%	0%	22%	1%	10%	23%	6%	9%	24%	100%
América Latina	19%	1%	15%	0%	6%	18%	5%	4%	33%	100%
Argentina	9%	0%	15%	1%	7%	27%	7%	5%	30%	100%
Bolivia (96)	2%	2%	19%	1%	9%	34%	8%	4%	21%	100%
Brasil (96)	23%	1%	12%	s/d	6%	12%	3%	2%	41%	100%
Chile	14%	2%	16%	1%	9%	18%	7%	7%	26%	100%
Colombia	1%	0%	20%	1%	6%	26%	7%	9%	29%	100%
Costa Rica	21%	0%	16%	1%	7%	19%	5%	2%	28%	100%
Ecuador	7%	0%	16%	0%	6%	28%	6%	5%	32%	100%
El Salvador	26%	0%	16%	1%	7%	21%	5%	1%	23%	100%
México	24%	0%	17%	1%	5%	21%	4%	4%	24%	100%
Panamá	21%	0%	10%	1%	6%	22%	7%	5%	28%	100%
Puerto Rico	3%	0%	14%	1%	6%	21%	4%	3%	48%	100%
Uruguay	5%	0%	18%	1%	7%	20%	6%	6%	37%	100%
Venezuela (95)	13%	1%	14%	1%	8%	23%	6%	6%	29%	100%

Nota: Algunos países como Bolivia, Colombia y Uruguay presentan una proporción del empleo en Agricultura subvaluada, debido a que la encuesta se confecciona sobre la población urbana.

Fuente: elaboración propia en base a la OIT e INDEC.

CUADRO N° A.2.8
EMPLEO SECTORIAL
Variación porcentual anual

País	Agric., silvic., pesca	Minas y canteras	Indust. Manufac	Electric., gas, agua	Constr.	Comerc., restaur. y hoteles	Transp., almac., comunic.	Bancos, seguros, bs. inm.	Servicios sociales y person.
Alemania (70-97) ⁴	-1,99%	-1,48%	-0,66%	2,87%	2,16%	2,31%	1,15%	8,86%	4,83%
Austria (72-97)	-0,80%	-2,87%	-0,68%	1,06%	0,63%	3,78%	2,27%	6,50%	2,77%
Bélgica (70-92)	-1,77%	-3,50%	-1,16%	1,34%	-0,78%	-0,13%	0,55%	3,16%	2,20%
Dinamarca (72-97)	-2,28%	0,65%	-0,51%	0,63%	-0,52%	0,99%	0,66%	4,33%	1,05%
España (72-97)	-2,67%	-1,40%	-0,91%	-0,50%	0,12%	1,84%	0,39%	10,19%	2,98%
Finlandia (70-97)	-2,53%	-1,23%	-0,84%	-3,39%	-1,13%	0,20%	0,37%	8,31%	2,88%
Francia (78-94)	-2,90%	-3,59%	-1,64%	0,90%	-1,39%	0,43%	0,27%	4,11%	2,45%
Grecia (81-97)	-1,84%	-0,72%	-0,52%	2,21%	-0,93%	4,06%	-1,00%	12,12%	4,26%
Holanda (70-97)	-0,79%	-1,41%	-0,31%	0,00%	-0,42%	2,84%	1,43%	10,85%	4,20%
Irlanda (70-97)	-1,85%	-1,33%	0,52%	0,06%	1,68%	2,14%	1,01%	18,00%	3,33%
Italia (72-95) ⁵	-2,35%	-2,79%	-0,91%	s/d	-0,72%	-1,09%	0,28%	16,24%	-0,68%
Portugal (70-97)	-1,43%	1,17%	0,75%	3,95%	1,80%	4,64%	0,37%	15,53%	3,99%
Reino Unido (70-97)	-1,46%	-2,81%	-1,52%	-2,07%	0,22%	1,24%	0,19%	8,59%	1,47%
Suecia (70-97)	-2,41%	-2,36%	-1,05%	1,19%	-1,47%	0,19%	0,00%	5,10%	1,47%
Unión Europea	-2,42%	-2,60%	0,19%	1,14%	2,95%	1,83%	1,09%	13,42%	2,13%
Estados Unidos (70-97)	-2,08%	-2,19%	-1,04%	0,61%	0,15%	1,27%	0,54%	9,43%	2,53%
Japón (70-97)	-0,03%	0,91%	0,02%	1,02%	2,89%	3,14%	3,45%	7,04%	3,80%
América Latina	2,58%	-0,55%	2,43%	1,96%	3,01%	6,22%	4,42%	11,73%	6,12%
Argentina (80-97)	-0,01%	-0,76%	0,27%	0,64%	-0,08%	7,17%	6,11%	3,64%	4,22%
Bolivia (89-96)	2,96%	0,85%	5,18%	6,26%	4,30%	3,18%	2,14%	5,59%	-0,63%
Brasil (81-96)	1,68%	0,18%	1,56%	s/d	1,22%	6,24%	2,97%	0,45%	8,38%
Chile (75-97)	1,47%	0,25%	4,02%	2,13%	13,75%	6,62%	5,85%	19,49%	3,47%
Colombia (75-97)	2,84%	9,92%	5,73%	4,80%	6,95%	9,84%	9,06%	15,31%	6,02%
Costa Rica (76-97) ¹	0,86%	-3,79%	5,29%	1,82%	5,11%	6,22%	4,16%	0,62%	7,54%
Ecuador (88-97) ²	6,58%	-3,47%	3,36%	-8,18%	2,36%	7,11%	3,19%	4,97%	5,56%
El Salvador (75-97)	-0,30%	0,00%	8,04%	11,52%	8,35%	4,99%	10,25%	15,13%	5,71%
México (88-97)	4,04%	-6,56%	1,49%	5,00%	1,72%	5,02%	4,83%	30,60%	3,44%
Panamá (70-97)	0,78%	16,30%	4,65%	5,46%	5,72%	8,58%	10,57%	17,05%	6,32%
Puerto Rico (70-97)	-1,91%	0,00%	0,87%	0,93%	-0,57%	3,15%	0,98%	5,09%	5,24%
Uruguay (84-95) ³	3,80%	-8,69%	1,28%	-0,80%	6,46%	3,50%	0,63%	5,06%	1,96%
Venezuela (75-95)	2,04%	2,52%	4,29%	2,39%	6,84%	7,51%	6,33%	11,50%	5,97%

(1) Las variaciones de Minas y canteras, electricidad, gas y agua y bancos, seguros y bienes inmuebles corresponden a los años 86-97.

(2) Las variaciones de Minas y canteras y electricidad, gas y agua corresponden a los años 90-97.

(3) Las variaciones de Agricultura, silvicultura y pesca y electricidad, gas y agua corresponden a los años 92-95.

(4) Antes de 1993 Alemania RF.

(5) Las variaciones de Bienes, seguros y bienes inmuebles y Servicios sociales y personales corresponden a los años 78-95.

Fuente: elaboración propia en base a la OIT e INDEC

CUADRO A.2.9
DESEMPLEO

Tasas promedio anual de desempleo en porcentaje de la Población Económicamente Activa

País	Total			1998		
	Dec. 70	Dec. 80	1998	Hombres	Mujeres	Relación Mujeres / Hombres
Alemania	2,0	5,7	9,4	8,9	10,2	114,6
Austria	1,6	3,3	4,7	3,9	5,6	143,6
Bélgica	4,4	10,1	9,5	7,7	11,9	154,5
Dinamarca	3,5	9,9	5,1	3,9	6,5	166,7
España	4,0	17,4	18,8	13,8	26,6	192,8
Finlandia	3,4	5,8	11,4	10,8	12,0	111,1
Francia	3,5	9,1	11,7	9,9	13,8	139,4
Grecia	s/d	7,4	10,3	6,6	15,9	240,9
Holanda	3,6	9,2	5,5	4,5	7,0	155,6
Irlanda	6,3	13,6	7,8	8,0	7,6	95,0
Italia	6,2	9,6	12,3	9,4	16,8	178,7
Luxemburgo	s/d	2,4	6,4	2,0	4,2	210,0
Portugal	s/d	s/d	5,1	4,1	6,4	156,1
Reino Unido	4,2	9,7	6,3	7,0	5,5	78,6
Suecia	2,1	2,6	8,3	8,6	8,0	93,0
Unión Europea	3,7	9,1	10,3	8,8	12,5	142,9
Estados Unidos	5,8	7,0	4,5	4,5	4,6	102,2
Japón	1,7	2,5	3,6	3,6	3,6	100,0
América Latina*	7,0	6,2	8,3	7,6	9,9	131,3
Argentina	3,6	5,3	12,4	12,4	17,2	138,7
Bolivia	s/d	12,6	14,4	3,7	3,7	100,0
Brasil	s/d	4,5	7,6	6,7	10,0	149,3
Colombia	10,3	10,7	15,3	9,7	14,7	151,5
Costa Rica	4,6	6,6	5,4	5,3	6,7	126,4
Chile	9,4	11,8	6,4	5,1	7,3	143,1
Ecuador	s/d	8,0	11,5	6,9	12,6	182,6
El Salvador	s/d	10,0	7,9	8,8	5,5	62,5
Guatemala	s/d	7,1	5,9	7,3	4,2	57,5
México	s/d	3,6	3,2	5,8	3,9	67,2
Nicaragua	s/d	5,7	12,2	13,6	12,6	92,6
Panamá	s/d	17,9	15,0	13,3	18,2	136,8
Paraguay	s/d	4,7	7,2	8,2	8,7	106,1
Perú	5,2	7,8	8,4	7,5	9,6	128,0
Puerto Rico	15,2	19,1	13,5	14,4	12,1	84,0
República Dominicana	s/d	s/d	14,3	10,9	26,0	238,5
Uruguay	s/d	10,6	10,1	8,9	14,7	165,2
Venezuela	s/d	9,6	11,2	9,0	13,6	151,1

* Las tasas por sexo corresponden a 1997.

Fuente: CEPAL, OIT e INDEC.

CUADRO N° A.2.10
DESIGUALDAD
Coeficientes de Gini y Theil

País	Gini			Theil		
	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90
Alemania	0,271	0,245	0,313	0,098	0,109	0,108
Bélgica	0,392	0,248	0,301	0,137	0,133	0,134
España	0,358	0,264	0,297	0,220	0,216	0,217
Finlandia	0,281	0,256	0,213	0,067	0,059	0,069
Francia	0,382	0,317	0,461	0,132	0,191	0,190
Holanda	0,287	0,281	0,313	0,092	0,081	0,078
Italia	0,382	0,334	0,350	0,206	0,190	0,232
Luxemburgo	s/d	0,202	0,237	s/d	s/d	s/d
Reino Unido	0,248	0,281	0,339	0,094	0,095	0,102
Suecia	0,324	0,202	0,253	0,091	0,093	0,087
Europa	0,325	0,268	0,318	0,122	0,127	0,132
Estados Unidos	0,315	0,337	0,375	0,142	0,177	0,202
Japón	0,280	0,287	0,315	0,179	0,162	0,153
América Latina	0,436	0,454	0,499	0,265	0,319	0,410
Argentina	0,376	0,417	0,460	0,157	0,184	0,258
Bolivia	s/d	0,518	0,470	0,391	0,700	0,790
Brasil	0,531	0,575	0,606	0,232	0,363	0,457
Chile	0,488	0,542	0,539	0,136	0,318	0,313
Colombia	0,535	0,477	0,550	0,166	0,151	0,163
Costa Rica	0,467	0,446	0,470	s/d	s/d	s/d
Ecuador	0,683	0,445	0,493	0,274	0,379	0,671
El Salvador	0,400	s/d	0,492	0,556	0,642	0,978
Guatemala	0,407	0,550	0,595	0,174	0,543	0,390
Honduras	s/d	0,545	0,529	0,159	0,116	0,472
México	0,502	0,495	0,537	0,237	0,268	0,358
Panamá	0,455	0,522	0,568	s/d	s/d	s/d
Paraguay	s/d	0,451	0,496	s/d	s/d	s/d
Peru	0,581	0,402	0,445	0,166	0,417	0,862
Uruguay	0,450	0,410	0,421	0,483	0,211	s/d
Venezuela	0,428	0,438	0,503	0,333	0,450	0,772

Fuente: Naciones Unidas.

CUADRO N° A.2.11
DESIGUALDAD

Coeficientes de Gini y Theil. Variación porcentual

País	Gini			Theil		
	Dec 80/ Dec 70	Dec 90/ Dec 80	Dec 90/ Dec 70	Dec 80/ Dec 70	Dec 90/ Dec 80	Dec 90/ Dec 70
Alemania	-10%	28%	15%	12%	-1%	10%
Bélgica	-37%	21%	-23%	-3%	1%	-2%
España	-26%	12%	-17%	-2%	0%	-1%
Finlandia	-9%	-17%	-24%	-12%	18%	3%
Francia	-17%	45%	21%	45%	0%	44%
Holanda	-2%	11%	9%	-12%	-4%	-15%
Italia	-13%	5%	-8%	-8%	22%	12%
Luxemburgo	s/d	17%	s/d	s/d	s/d	s/d
Reino Unido	14%	21%	37%	1%	8%	9%
Suecia	-38%	25%	-22%	3%	-7%	-5%
Europa	-17%	18%	-2%	4%	4%	8%
Estados Unidos	7%	11%	19%	24%	14%	42%
Japón	2%	10%	13%	-9%	-6%	-15%
América Latina	4%	10%	14%	20%	28%	55%
Argentina	11%	10%	22%	17%	40%	64%
Bolivia	s/d	-9%	s/d	79%	13%	102%
Brasil	8%	5%	14%	57%	26%	97%
Chile	11%	-1%	10%	134%	-2%	131%
Colombia	-11%	15%	3%	-9%	8%	-2%
Costa Rica	-5%	5%	1%	s/d	s/d	s/d
Ecuador	-35%	11%	-28%	38%	77%	145%
El Salvador	s/d	s/d	23%	15%	52%	76%
Guatemala	35%	8%	46%	213%	-28%	125%
Honduras	s/d	-3%	s/d	-27%	306%	198%
México	-1%	8%	7%	13%	34%	51%
Panamá	15%	9%	25%	s/d	s/d	s/d
Paraguay	s/d	10%	s/d	s/d	s/d	s/d
Peru	-31%	11%	-23%	151%	107%	418%
Uruguay	-9%	3%	-6%	-56%	s/d	s/d
Venezuela	2%	15%	18%	35%	71%	132%

Fuente: Naciones Unidas.

CUADRO N° A.2.12
EMPLEO TOTAL Y POR SEXO

En miles de personas

Países	Total				Varones				Mujeres			
	1970	1980	1990	1997	1970	1980	1990	1997	1970	1980	1990	1997
Alemania	26169	26874	37445	35805	s/d	16782	21875	20549	s/d	10092	15570	15256
Austria	2538	3105	3422	3720	s/d	1909	2026	2129	s/d	1196	1396	1590
Bélgica	3565	3534	3637	3839	s/d	2345	2272	2277	s/d	1189	1365	1562
Dinamarca	2355	2369	2670	2682	1391	1308	1448	1465	965	1061	1222	1217
España	12535	11503	12579	12765	s/d	8234	8576	8267	s/d	3269	4003	4498
Finlandia	2126	2359	2488	2195	1177	1271	1309	1167	949	1088	1179	1028
Francia	20344	21748	22396	22430	13303	13262	12869	12552	7433	8486	9527	9878
Grecia	3251	3531	3719	3872	s/d	2424	2409	2470	s/d	1108	1310	1402
Holanda	4554	5108	6356	7194	s/d	3518	3951	4194	s/d	1590	2405	3000
Irlanda	1045	1124	1161	1380	s/d	778	759	840	s/d	346	401	540
Italia	19325	20674	21454	20087	14003	14135	14027	12858	5322	6539	7227	7229
Luxemburgo	148	158	190	s/d	109	110	125	s/d	39	49	65	s/d
Portugal	3362	3924	4718	4546	s/d	2400	2724	2511	s/d	1524	1994	2035
Reino Unido	20381	25326	26936	26682	s/d	15248	15318	14420	s/d	10078	11618	11962
Suecia	3854	4233	4485	3922	2335	2327	2333	2042	1519	1906	2152	1880
Unión Europea	125553	135570	153654	151118	32318	86049	92022	87742	16227	49520	61432	63076
Estados Unidos	78678	99303	118793	129558	48990	57186	65104	69685	29688	42117	53689	59873
Japón	50940	55360	62490	65570	30910	33940	37130	38920	20030	21420	25360	26650
América Latina	68447	95897	127848	147996	49764	66445	83418	92112	14490	25540	39716	50368
Argentina	6918	8380	9937	11352	4583	5370	6270	7000	2334	3010	3647	4352
Bolivia	1236	1720	1843	2207	s/d	1317	1143	1199	s/d	403	701	1008
Brasil	32779	45465	62100	68040	23430	31266	40017	41325	9349	14199	22083	26715
Chile	2243	3257	4460	5380	1668	2298	3076	3632	575	959	1384	1749
Colombia	1910	3202	4325	5702	1330	1978	2625	3272	579	1225	1699	2430
Costa Rica	487	725	1017	1227	409	548	731	849	79	176	286	378
Ecuador	867	1599	2331	3062	680	1090	1500	1910	187	509	831	1153
Guatemala	540	756	786	831	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
México	16821	23678	30534	37391	14246	17751	21257	24762	2575	5926	9269	12528
Nicaragua	83	146	258	234	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Panamá	488	527	715	867	359	374	495	587	129	153	225	281
Perú	706	1438	2170	2901	493	905	1316	1728	213	533	853	1173
Puerto Rico	689	760	971	1132	474	487	596	668	215	273	375	464
Venezuela	2681	4245	6402	7670	2092	3061	4392	5180	589	1184	2011	2490

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OIT.

CUADRO N° A.2.13
EMPLEO

Tasa de variación anual del empleo

País	Total			Varones			Mujeres		
	Dec. 70	Dec. 80	1990-1997	Dec. 70	Dec. 80	1990-1997	Dec. 70	Dec. 80	1990-1997
Alemania	0,3%	3,9%	-0,5%	s/d	3,0%	-0,6%	s/d	5,4%	-0,2%
Austria	2,2%	1,0%	1,1%	s/d	0,6%	0,5%	s/d	1,7%	1,4%
Bélgica	-0,1%	0,3%	0,7%	s/d	-0,3%	0,0%	s/d	1,5%	1,4%
Dinamarca	0,1%	1,3%	0,1%	-0,6%	1,1%	0,1%	1%	1,5%	0,0%
España	-0,8%	0,9%	0,2%	s/d	0,4%	-0,4%	s/d	2,2%	1,2%
Finlandia	1,1%	0,5%	-1,5%	0,8%	0,3%	-1,1%	1%	0,8%	-1,3%
Francia	0,7%	0,3%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,2%	1%	1,2%	0,4%
Grecia	s/d	0,5%	0,5%	s/d	-0,1%	0,3%	s/d	1,8%	0,7%
Holanda	1,2%	2,4%	1,6%	s/d	1,2%	0,6%	s/d	5,1%	2,5%
Irlanda	0,8%	0,3%	2,4%	s/d	-0,2%	1,1%	s/d	1,6%	3,4%
Italia	0,7%	0,4%	-0,8%	0,1%	-0,1%	-0,8%	2%	1,1%	0,0%
Luxemburgo	0,7%	2,0%	s/d	0,0%	1,4%	s/d	2%	3,3%	s/d
Portugal	1,7%	2,0%	-0,5%	s/d	1,3%	-0,8%	s/d	3,1%	0,2%
Reino Unido	2,4%	0,6%	-0,1%	s/d	0,0%	-0,6%	s/d	1,5%	0,3%
Suecia	1,0%	0,6%	-1,6%	0,0%	0,0%	-1,2%	3%	1,3%	-1,3%
Unión Europea	0,8%	1,3%	-0,2%	0,0%	0,6%	-0,5%	1,9%	2,4%	0,3%
Estados Unidos	2,6%	2,0%	1,1%	1,7%	1,4%	0,7%	4,2%	2,7%	1,2%
Japón	0,9%	1,3%	0,5%	1,0%	0,9%	0,5%	0,7%	1,8%	0,5%
América Latina	4,0%	3,3%	2,3%	3,4%	2,6%	1,5%	7,6%	5,6%	2,7%
Argentina	2,1%	1,9%	2,0%	1,7%	1,7%	1,2%	3%	2,1%	1,9%
Bolivia	3,9%	0,7%	2,8%	s/d	-1,3%	0,5%	s/d	7,4%	4,4%
Brasil	3,9%	3,7%	1,4%	3,3%	2,8%	0,3%	5%	5,6%	2,1%
Chile	4,5%	3,7%	2,9%	3,8%	3,4%	1,8%	7%	4,4%	2,6%
Colombia	6,8%	3,5%	4,5%	4,9%	3,3%	2,5%	11%	3,9%	4,3%
Costa Rica	4,9%	4,0%	3,0%	3,4%	3,3%	1,6%	12%	6,2%	3,2%
Ecuador	8,4%	4,6%	4,5%	6,0%	3,8%	2,7%	17%	6,3%	3,9%
Guatemala	4,0%	0,4%	0,8%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
México	4,1%	2,9%	3,2%	2,5%	s/d	s/d	13%	5,6%	3,5%
Nicaragua	7,7%	7,7%	-1,3%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Panamá	0,8%	3,6%	3,0%	0,4%	3,2%	1,8%	2%	4,7%	2,5%
Perú	10,4%	5,1%	4,8%	8,4%	4,6%	3,1%	15%	6,0%	3,8%
Puerto Rico	1,0%	2,8%	2,4%	0,3%	2,2%	1,2%	3%	3,7%	2,4%
Venezuela	5,8%	5,1%	2,8%	4,6%	4,3%	1,8%	10%	7,0%	2,4%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OIT.

CUADRO N° A.2.14
POBREZA

Porcentaje de habitantes pobres sobre total de población

País	Déc. 70	Déc. 80	Déc. 90
Alemania	7,8	18,2	11,4
Bélgica	s/d	5,0	5,5
España	s/d	11,7	9,1
Finlandia	s/d	5,3	5,6
Francia	7,9	9,0	7,5
Holanda	s/d	6,5	6,2
Italia	s/d	9,8	9,0
Luxemburgo	s/d	5,2	3,5
Reino Unido	5,7	7,1	10,6
Suecia	s/d	11,0	s/d
Unión Europea	s/d	8,9	7,6
Estados Unidos	16,4	14,3	17,9
Japón	s/d	s/d	11,8
América Latina	40,0	35,0	38,0
Argentina (am)	8,0	13,0	13,0
Bolivia (u)	s/d	49,0	47,0
Brasil	49,0	40,0	41,2
Chile	17,0	39,0	20,0
Costa Rica	24,0	25,0	20,0
Ecuador (u)	s/d	s/d	50,0
Honduras	65,0	71,0	74,0
México	34,0	39,0	43,0
Panamá	sd	36,0	27,0
Paraguay (am)	s/d	46,0	40,0
Uruguay (u)	10	15,0	6,0
Venezuela	25,0	27,0	42,0

Notas: am: área metropolitana.

u: urbana.

Fuente: OCDE, Oficina de Estadísticas Laborales de EEUU y CEPAL.

CUADRO N° A.2.15
EVOLUCION DEL SALARIO Y LA PRODUCTIVIDAD

País	Variación anual del salario real				Variación anual de la productividad				Diferenc. de variac. entre la product. y el salario (2 / 1 - 1)
	1970-1980	1980-1990	1990-1997	1970-1997 (1)	1970-1980	1980-1990	1990-1997	1970-1997 (2)	
Alemania	4,47%	2,64%	1,64%	4,54%	s/d	-1,58%	5,27%	0,97%	-78,75%
Austria	4,73%	3,79%	2,16%	5,94%	1,51%	1,27%	0,71%	1,45%	-75,65%
Bélgica	5,10%	1,11%	1,85%	3,96%	3,58%	1,59%	0,26%	2,40%	-39,53%
Dinamarca	2,58%	0,94%	0,92%	2,00%	2,20%	0,72%	2,29%	2,09%	4,75%
España	11,69%	3,35%	2,21%	10,31%	4,93%	2,08%	1,42%	3,97%	-61,53%
Finlandia	1,63%	5,09%	1,34%	3,96%	2,40%	2,62%	2,63%	3,47%	-12,40%
Francia	5,06%	2,75%	2,18%	5,40%	2,68%	2,05%	1,19%	2,64%	-51,14%
Grecia	4,10%	3,29%	1,18%	4,40%	s/d	0,33%	3,36%	1,75%	-60,32%
Holanda	4,32%	-0,15%	2,20%	2,87%	1,72%	-0,02%	0,54%	0,84%	-70,56%
Irlanda	3,70%	3,70%	1,03%	4,30%	5,35%	3,83%	3,70%	6,88%	60,06%
Italia	2,97%	2,88%	2,47%	4,36%	3,00%	1,94%	1,79%	3,02%	-30,80%
Portugal	s/d	6,19%	1,23%	5,04%	2,86%	1,20%	3,43%	3,20%	-36,57%
Reino Unido	0,76%	3,03%	0,97%	2,14%	1,50%	2,03%	1,88%	2,29%	7,00%
Suecia	-1,15%	1,84%	2,63%	1,26%	0,95%	1,43%	2,50%	1,91%	51,13%
Unión Europea	4,19%	2,81%	1,83%	4,71%	2,06%	1,04%	2,46%	2,33%	-50,63%
Estados Unidos	-1,26%	1,36%	1,11%	0,40%	0,37%	0,72%	0,93%	0,74%	85,93%
Japón	5,37%	5,15%	2,19%	7,48%	3,51%	3,40%	0,92%	3,73%	-50,16%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OIT y el FMI.

Capítulo 3

Argentina en los '90

1. INTRODUCCION

El análisis del contexto internacional, permitió diferenciar cuatro casos, de acuerdo a los resultados que cada uno tuvo en términos de desempleo y distribución del ingreso. Si bien Argentina fue incluida en la descripción del caso latinoamericano, en este capítulo se profundizará su análisis en los años '90. El objetivo es determinar la orientación que han tenido los cambios de las instituciones y políticas laborales, así como los resultados que se han dado en este contexto.

Para ello, en primer lugar se describirán los principales cambios en las instituciones del mercado de trabajo; en la segunda sección se realizará una evaluación de las políticas implementadas en dicho mercado; y en la tercera, se analizarán los resultados obtenidos sobre las variables del mercado de trabajo y de desigualdad.

2. CAMBIOS EN EL ESQUEMA INSTITUCIONAL

La hiperinflación del año 1989 fue considerada por muchos analistas como el colapso de un marco económico/institucional altamente intervencionista. Esta crisis se produjo a causa de la incapacidad que tuvieron las instituciones anteriores para generar incrementos sostenidos en la productividad, elemento fundamental para el desarrollo económico de una sociedad. A partir de los '90, Argentina encaró un

proceso de reforma de sus instituciones económicas, con una orientación hacia una mayor participación del mercado.

Dentro de un amplio proceso de reformas estructurales el gobierno, desde fines de los '80, instrumentó una serie de medidas tendientes a adaptar el marco legal/institucional del mercado de trabajo a las nuevas reglas económicas establecidas en el resto de la economía. Sin embargo, el enfrentamiento de intereses sectoriales o las dudas que se presentaban en torno a los resultados que las nuevas instituciones traerían, mantuvo a la reforma del mercado de trabajo en un ámbito de conflicto.

En aquellos puntos donde más tensión existió (nivel de negociación contractual, niveles de aportes, duración de los contratos, desregulación de obras sociales), se ha observado un movimiento pendular impulsado por los cambios en el contexto político y/o macroeconómico. En períodos en que el poder de los sindicatos subía (períodos eleccionarios, comienzo de las reformas) o en los que el crecimiento de la tasa de desocupación se aceleraba, las reformas se orientaron hacia una reglamentación de mayor rigidez con la intención de mantener las posiciones ostentadas. Cuando ese contexto cambiaba, cuando el poder político del gobierno estaba garantizado en el mediano plazo y/o el contexto macro era favorable (por ejemplo la situación fiscal), las reformas se inclinaron hacia una mayor flexibilización en concordancia con las reformas realizadas en otros sectores de la economía.

CUADRO N° 5
EVOLUCION DE LA NORMATIVA LABORAL GENERAL

Año	Medida	Características
1991	Ley 24.013 (Ley Nacional de Empleo)	Establece los contratos temporales, restablece un tope indemnizatorio y crea un seguro de desempleo financiado con la reasignación de las contribuciones patronales. Contempla la base jurídica y financiera para la gestión de políticas de empleo.
1993	Decreto 2.609/93	Reduce aportes patronales, la alícuota promedio pasa del 33% al 27%.
1995	Decreto 292/95 Decreto 372/95 Ley 24.465 (Fomento del Empleo) Ley 24.467 (Pequeñas empresas)	Vuelve, en tres etapas, a la reducción original de aportes fijada por el decreto N°2609/93. En abril de 1995 se elevan nuevamente las alícuotas de los aportes patronales. Introduce el <i>período de prueba</i> , además crea el contrato a tiempo parcial y la modalidad especial de fomento del empleo. Régimen laboral especial para las pequeñas empresas: simplifica los requisitos para la utilización de las modalidades promovidas de la Ley de Empleo N° 24.013.

Continúa ...

CUADRO N° 5

EVOLUCION DE LA NORMATIVA LABORAL GENERAL

Continuación

Año	Medida	Características
1996	El Gobierno manda al Congreso los proyectos de flexibilización laboral (Octubre) Pacto con la CGT y decreto presidencial (Diciembre)	Habilitan la negociación por empresa, el fraccionamiento del aguinaldo y la derogación de 12 estatutos especiales. Se propone un régimen de despidos que acota las indemnizaciones según la antigüedad del trabajador. Se crea una cuenta de capitalización con el aporte del 4% por parte de los empresarios y el Poder Ejecutivo establece un "Fondo Solidario". Descentralización moderada. El sindicato nacional negociará las normas laborales y los convenios caducarán en cinco años. Una comisión estudiará la derogación de los estatutos. Ante la presión de la CGT, se dicta un decreto delegando el poder de negociar en las comisiones internas. Los empresarios piden un aporte menor. Dictamen del Congreso sobre emergencia ocupacional por dos años con beneficios impositivos para quienes contraten personal temporario. El sistema de capitalización comenzará luego de finalizada la emergencia.
1997	Negociación entre G-8 y CGT (Marzo) Acta de acuerdo Gobierno-CGT (Mayo)	El G-8 acuerda con la CGT que el poder de negociación lo mantendrán los sindicatos y que la caída de la ultraactividad será en no más de tres años. Los empresarios se niegan a aportar a la cuenta de capitalización. La CGT pide aumentar el porcentaje de aporte a dicha cuenta. El gobierno reconoce a los sindicatos nacionales la representación para negociar los convenios. No habrá ultraactividad para los nuevos contratos y para los existentes caducará en 4 años. Los estatutos se discutirán entre sindicatos y empresas, si no hay acuerdo en dos meses se mantendrán las cláusulas indemnizatorias. Se acuerdan dos regímenes de indemnización que serán optativos dentro de tres años: uno implica la reducción del 30% en el costo de indemnización vigente y el otro es una cuenta de capitalización a cargo de los empresarios. Se reduce el preaviso a un mes y el gobierno crea un "Fondo Solidario" para los próximos dos años.
1998	Proyecto elaborado por el Ministerio de Trabajo (Febrero) Ley de Reforma Laboral (Septiembre)	Los puntos principales son: se eliminan modalidades promovidas dejando sólo dos de ellas, se relaciona más estrechamente el monto de indemnización con el tiempo de trabajo, se mantiene la ultraactividad y la negociación centralizada y no se modifica el sistema de obras sociales. Se aprueba el proyecto del MTSS.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan los cambios que se han realizado en distintos aspectos de la regulación del vínculo laboral: ¿Quién representa al trabajador y qué duración tiene lo negociado? (nivel de negociación y ultraactividad); ¿Qué figuras contractuales tiene a su disposición? (modalidades de contrato); ¿Cuál es el régimen de extinción que regirá al contrato? (modalidades de indemnización); ¿Cuáles son los niveles de aportes que deberá realizar el empleador? (aportes patronales); y ¿Cómo será el sistema de jubilación y de riesgos de trabajo? (servicios vinculados).⁶³

⁶³ Es necesario aclarar que tanto las medidas tomadas en relación con los contratos como las reducciones de los aportes patronales, han sido incluidas dentro de las modificaciones institucionales y no como políticas de empleo,

2.1. NIVEL DE NEGOCIACION Y ULTRA-TRA-ACTIVIDAD

Con respecto al nivel de negociación contractual, durante todo el período se mantuvo centralizada en cabeza del sindicato de nivel superior. A pesar de esto, en la práctica, se dio cierta descentralización basada en una reglamentación que posibilitó la negociación a nivel empresa homologada por el sindicato. Esto, junto con las exigencias del nuevo entorno económico, propició la aparición de modalidades descentralizadas de convenios.

dado que se considera que implican un cambio en las reglas y no una medida de carácter coyuntural.

Por otra parte, la reforma laboral de 1998, si bien mantuvo la ultraactividad de los contratos, implicó un avance hacia su eliminación. Estableció que a falta de un acuerdo entre las partes para renovar un convenio por empresa, su vigencia se extenderá por un año más. De persistir el desacuerdo, se negociará por rama o actividad, quedando esto último a criterio del sindicato.

2.2. MODALIDADES DE CONTRATO

Este es el campo donde mayores cambios se han producido y uno de los más importantes en cuanto a

sus implicancias sobre los aspectos cualitativos del trabajo. El objetivo principal para modificar las normas contractuales fue reducir el costo laboral, para ello se fijó un límite a la duración del contrato, para evitar los costos de indemnización y se redujeron los aportes patronales.

Se sancionaron leyes que incorporaron nuevas modalidades contractuales y se introdujo el período de prueba previo, en todo contrato por tiempo indeterminado. Asimismo, se simplificaron las normas para la aplicación de estos contratos en las pequeñas y medianas empresas.

CUADRO N° 6
MODIFICACIONES CONTRACTUALES
REALIZADAS POR LAS DISTINTAS LEYES

Ley de Contrato de Trabajo (1973)	Ley 24.013 "Nacional de Empleo" (1991)	Ley 24.465 "Promoción de Empleo" (1995)	Ley 25.013 de Reforma Laboral (1998)
<ul style="list-style-type: none"> - Contrato por Tiempo Indeterminado - Contrato a Plazo Fijo - Trabajo Eventual - Trabajo de Temporada - Trabajo de grupo o por equipo 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato por tiempo determinado como medida de fomento del empleo - Contrato por tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad - Contrato de práctica laboral para jóvenes - Contrato de trabajo formación 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de aprendizaje - Contrato especial de fomento del empleo - Incorpora el período de prueba al contrato por tiempo indeterminado de la Ley de Contrato de Trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elimina los contratos incorporados por las dos leyes anteriores sólo deja: - Contrato de pasantía (práctica laboral para jóvenes) - Contrato de aprendizaje

Nota: En el año 1995 se sancionó la *Ley 24.467 de Pequeñas Empresas* que simplificó los requisitos para la utilización de las modalidades promovidas de la Ley de Empleo N° 24.013: a) no requieren la previa habilitación por convenio colectivo de trabajo; b) no requieren el registro de los contratos en el Sistema Único de Registro Laboral; y c) No rige la indemnización prevista en la Ley de Empleo.

Fuente: elaboración propia.

A continuación se presentan las principales características de los contratos incorporados por la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 de 1991, que tuvieron

vigencia hasta la sanción de la Ley de Reforma Laboral de 1998.

CUADRO N° 7
CONTRATOS FIJADOS POR LA
LEY NACIONAL DE EMPLEO N° 24.013

Nombre	Grupo objetivo	Régimen de aportes	Duración
Por tiempo determinado como medida de fomento del empleo	Trabajadores inscriptos como desempleados o que hayan dejado de prestar servicios en el sector público por medidas de racionalización administrativa	Sólo pagan 50% de contribuciones patronales a la seguridad social, excepto las de obras sociales.	Se extingue en un lapso de seis meses, pudiendo renovarse por iguales períodos hasta alcanzar un máximo 18 meses. Al vencimiento se paga una indemnización de medio salario mensual por todo concepto.
Por tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad	Nuevos establecimientos o nueva línea de producción de un establecimiento preexistente.	Idem anterior.	Las renovaciones son por períodos de seis meses con un máximo de duración total de 24 meses y cesa su vigencia a los 4 años de iniciada la nueva actividad. Al vencimiento se paga una indemnización de medio salario mensual por todo concepto.
Práctica laboral para jóvenes	Personas de hasta 24 años, con formación previa, en busca del primer empleo, para aplicar y perfeccionar sus conocimientos.	No pagan contribuciones patronales a la seguridad social, pero sí las de obras sociales.	Tiene un plazo único de extinción de un año al cabo del cual no se percibe indemnización alguna.
Trabajo formación	Está destinado a personas de hasta 24 años de edad, sin formación previa, que buscan su primer empleo, con el fin de adquirir una formación teórico-práctica.	Idem anterior	Posee un plazo mínimo de 4 meses y un máximo de 2 años. Al vencimiento no se percibe indemnización.

Nota: estos contratos tienen límites fijados en un cierto porcentaje del plantel total permanente de cada establecimiento y la posibilidad de celebrarlos debe estar habilitada por convención colectiva de trabajo o bien por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación por declaración de emergencia ocupacional de sectores o regiones determinadas.

En relación al régimen de extinción, el empleador debe preavisar con 30 días de anticipación la terminación o abonar una indemnización substitutiva de medio mes de sueldo cuando el plazo no excediera el año y de un mes cuando fuera superior.

Fuente: elaboración propia.

En 1994 se firmó el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social (AME-PES), entre el gobierno, la Confederación General del Trabajo y las principales cámaras empresariales. Con esto comenzó un período de profundización en la

reforma de la reglamentación del mercado de trabajo. Dentro de este nuevo acuerdo marco, se sancionó en 1995 la ley de Fomento del Empleo N° 24.465, cuyos principales cambios se resumen en el Cuadro N° 8.

CUADRO N° 8
CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA
LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO N° 24.465

	Grupo objetivo	Régimen de aportes	Duración	Régimen de extinción
Período de prueba	Afecta a todo contrato por tiempo indeterminado.	Debe pagar los aportes y contribuciones para obras sociales y asignaciones familiares y se encuentra exento de los correspondientes a jubilaciones y pensiones, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y Fondo Nacional de Empleo.	Tres meses, plazo que puede ser ampliado a seis meses por los convenios colectivos.	Durante este período el empleador puede rescindir el contrato sin invocar una causa y sin tener que pagar indemnización alguna. Si el contrato continúa luego de este período inicial, el lapso de prueba se computa como tiempo de servicio a todos los efectos laborales y de la seguridad social.
Contrato de aprendizaje	Sin especificaciones.	El trabajador presta servicios durante un período inferior a las dos terceras partes de la jornada habitual de la actividad. La remuneración no puede ser inferior a la proporcional que le corresponda a un trabajador a tiempo completo y las cotizaciones a la seguridad social se realizan en proporción a la remuneración.	Idem contrato por tiempo indeterminado.	Idem contrato por tiempo indeterminado.
Modalidad especial de fomento del empleo	Personas mayores de 40 años, discapacitados, mujeres y excombatientes de Malvinas.	Pagan 50% menos de contribuciones patronales a la seguridad social, excepto las de obras sociales.	Las renovaciones son por períodos de seis meses con un máximo de duración total de 24 meses.	La extinción por vencimiento del plazo no da lugar a la obligación de otorgar preaviso o pagar indemnización al trabajador. Mientras que la ruptura sin justa causa, antes del plazo pactado, da lugar a la aplicación de la indemnización por antigüedad del art. 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Fuente: elaboración propia.

Estas modificaciones dieron mayor flexibilidad a las empresas para ajustarse a las distintas fases del ciclo económico. Generaron un efecto incentivo sobre el nivel de empleo, a través de la reducción del precio relativo del trabajo, pero al hacer más barato el despido, incrementaron las bajas de personal cuando las empresas enfrentaron una caída de su demanda, profundizando de esta manera la reducción de la misma.

La implantación del período de prueba brindó al empleador la posibilidad de tener gran parte de su planta bajo esta modalidad y de mantener esta situación en el tiempo, aumentando la tasa de rotación y generando un creciente desfinanciamiento del sistema

de jubilaciones y pensiones, ocasionando a su vez problemas de carácter dinámico sobre el mercado de trabajo y la economía en su conjunto.⁶⁴

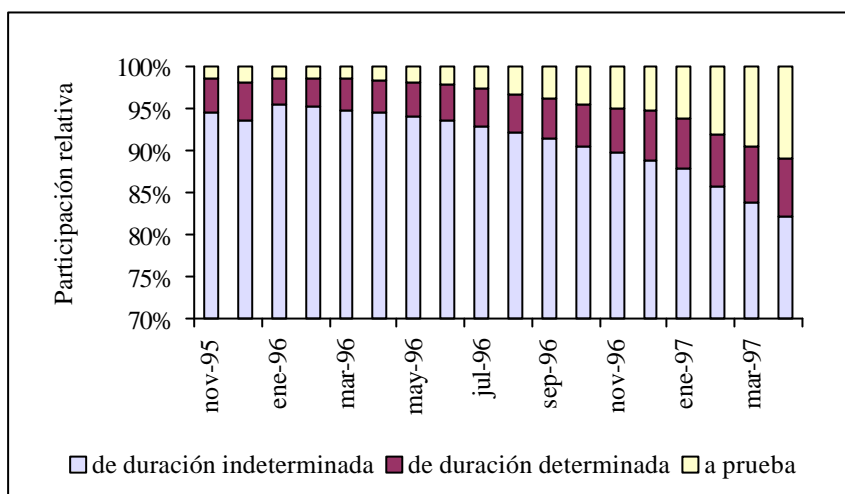
En el Gráfico N° 16 se puede observar la evolución de los diferentes tipos de contratos: por tiempo indeterminado, por tiempo determinado y a prueba. La caída de los primeros, como porcentaje del total encuentra su

⁶⁴ La instauración de horizontes cortos en términos de contratos agrega incertidumbre acerca de los ingresos futuros que afecta las decisiones de consumo de los individuos, más aún en un contexto de desempleo elevado.

principal explicación en la aparición del *período a prueba*, a mediados de 1995, dado que todo contrato por

tiempo indeterminado pasa a ser considerado *a prueba* durante, al menos, los primeros tres meses.

GRAFICO N° 16
TIPO DE CONTRATOS LABORALES
Evolución (en % del total)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el crecimiento de los contratos a prueba en el año 1998, superó el 550%. Si bien podría haberse tratado del comienzo de una relación por tiempo indeterminado, las altas tasa de entrada y salida registradas, indicaban que se estaban utilizando como modalidad promovida. Esto originó que la reforma laboral de

1998 redujera el período de vigencia de 3 meses a 30 días, dando la posibilidad de su extensión hasta 6 meses, sólo a través de la homologación. Sin embargo, en caso de darse la extensión, los aportes legales y convencionales deben realizarse en su totalidad a partir del segundo mes de vigencia.

CUADRO N° 9
MODALIDADES PROMOVIDAS. LEY 24.013 Y LEY 24.465
En número de beneficiarios

Período	Fomento de empleo	Nueva actividad	Práctica laboral	Trabajo formación	Total
1992	3.309	8.565	1.807	775	14.456
1993	13.813	24.771	2.540	2.434	43.558
1994	22.539	36.579	3.025	3.587	65.730
1995 ^{1/}	24.795	36.944	2.691	2.657	67.087
1996	28.398	33.480	2.448	1.534	65.860
1997	30.241	34.414	2.483	1.361	68.499
1998	21.573	22.325	1.147	889	45.934
Total	144.668	197.078	16.141	13.237	371.124

^{1/} A partir del mes de septiembre de 1995, dos normas confluyen para desalentar el crecimiento de las modalidades de contratación. Por un lado, la Ley 24.465 que crea nuevas modalidades promovidas con mayores tasas de reducción de contribuciones. Por otro lado, la Ley 24.467 para PyMEs, que permite a estas empresas no registrar en el Sistema Unico de Registro Laboral (SURL) la firma de contratos promovidos, con lo que la serie comienza a perder representatividad.

Fuente: Dirección Nacional de Regulación del Mercado de Trabajo.

Por último, esta misma reforma derogó casi todas las modalidades contractuales previstas en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 y en la Ley de Fomento del Empleo 24.465,⁶⁵ dejando sólo las modalidades de los *contratos de pasantía y aprendizaje*, pero con modificaciones. La nueva ley le otorgó a estos contratos la calidad de vínculos laborales y no meramente formativos, como era antes, con las implicancias legales que esto tiene (principalmente en términos de aportes).

2.3. REGIMEN DE EXTINCION DEL CONTRATO

La Ley Nacional de Empleo N° 24.013 del año 1991, restableció el tope indemnizatorio para los despidos sin justa causa que había sido eliminado en 1989, determinando que la base mensual indemnizatoria no podrá exceder el equivalente a tres veces la remuneración promedio mensual.

Posteriormente, Ley de Reforma Laboral de 1998 fijó dos formas de calcular la indemnización: i) equivalente a 2,5 sueldos por año de antigüedad, o ii) al 8,3% del salario por mes de antigüedad, para el caso de trabajadores con nuevos contratos.

Esta ley también creó una nueva figura: el despido discriminatorio o abusivo que se aplica a despidos por razones de raza, sexo o religión, en estos casos las indemnizaciones no tienen tope.

También, durante la década del '90 existieron intentos de reemplazar el régimen de indemnizaciones vigente por uno de capitalización, promovido principalmente por el FMI y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Ello fue resistido tanto por empresarios como por los sindicatos, siendo el punto de conflicto la determinación de quién sería el aportante (trabajador o empresario) y el nivel de dicho aporte.

2.4. APORTES PATRONALES

La introducción de nuevas modalidades contractuales implicó una rebaja de aportes, focalizada en los grupos de personas a los cuales se destinaba

cada tipo de contrato. Pero esta no fue la única forma en la cual se disminuyeron los aportes patronales, existió otra rebaja que no distinguió por grupos de personas sino que lo hizo por regiones, combinando así la promoción del empleo con la promoción regional.

En este caso el objetivo planteado fue el de *mejorar la competitividad internacional* del conjunto de la economía, así como fomentar determinadas regiones y sectores productivos en los cuales existían factores ociosos o deseconomías de escala, que estaban desalentando la inversión y el crecimiento. Esta política no surgió como una política de empleo, aunque después tomó este carácter, sino que lo hizo como una política de fomento regional: la discriminación por región no se basó en las tasas de desempleo de cada una de ellas, sino en su lejanía respecto de la Capital Federal. Esto último hizo que su impacto en términos de empleo, fuera escaso.

A comienzos de la década del '90 los aportes patronales eran uniformes para todo el territorio nacional y estaban fijados en el 33%.⁶⁶ En el año 1993, por Decreto N° 2.609, se introdujo una reducción diferencial en los niveles de aportes para las distintas zonas del país. Luego, a principio de 1995, se anularon las rebajas por los problemas fiscales que generó la crisis del Tequila. Posteriormente, a fines de ese año, por Decreto N° 492 se redujeron nuevamente las alícuotas a un promedio de 23%, para el total del país.

La reforma fiscal sancionada en 1998, estableció un cronograma de reducciones de la contribución a cargo de los empleadores (aportes patronales). La misma fue pautaada en tres etapas, a lo largo del año 1999, y es menor para las zonas más alejadas de la Capital Federal.⁶⁷ En el Cuadro N° 10 se muestran las reducciones, por etapa y por categoría.

De esta manera se redujo la imposición sobre el factor trabajo siguiendo, como en otras reformas, la orientación del caso estadounidense que se caracteriza por tener bajos niveles de alícuotas, a fin de reducir los costos laborales extrasalariales y aumentar la respuesta del empleo al producto.

⁶⁵ En este sentido, las críticas locales a los contratos "basura" encontraron apoyo en cierta evidencia internacional que llevó a que España eliminara este tipo de contratos, así la ley de reforma laboral de 1998 trajo finalmente su derogación también para Argentina.

⁶⁶ Este 33% está formado de la siguiente manera: 11% por Aporte patronal jubilatorio, 2% por aporte al Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados (PAMI), 6% por aporte patronal a las obras sociales, 7,5% aporte a las Cajas de Asignaciones Familiares y 1,5% por Fondo Nacional de Empleo.

⁶⁷ Hay que recordar que las anteriores reducciones tuvieron el criterio inverso beneficiando a las regiones más alejadas de la Capital Federal.

CUADRO N° 10
DESCUENTOS EN LAS ALICUOTAS DE APORTES PATRONALES

Categoría	Alicuota actual	Alicuota al 1/4/99	Alicuota al 1/8/99	Alicuota al 1/12/99	Variación en puntos %
1	23,90	21,80	19,70	16,90	-7,00
2	22,60	20,59	18,64	16,04	-6,56
3	21,20	19,41	17,61	15,21	-5,99
4	19,90	18,20	16,55	14,35	-5,55
5	18,50	17,00	15,50	13,50	-5,00
6	17,20	15,79	14,44	12,64	-4,56
7	15,80	14,60	13,40	11,80	-4,00
8	14,50	13,40	12,35	10,95	-3,55
9	13,10	12,20	11,30	10,10	-3,00
10	11,80	10,90	10,24	9,24	-2,56
11	10,40	9,80	9,20	8,40	-2,00

Notas: Categorías. 1. Capital Federal y Gran Buenos Aires; 2. Tercer cinturón del Gran Buenos Aires; 3. Córdoba (Gran Córdoba) y La Pampa (Santa Rosa – Toay); 4. Entre Ríos (Paraná) y Santa Fe (Santa Fe – Santo Tomé); 5. Carmen de Patagones (Buenos Aires), Mendoza (Gran Mendoza), Neuquén (Ciudad de Neuquén – Plattier – Centenario), Río Negro (Viedma – Alto Valle) y San Luis (Ciudad de San Luis); 6. San Juan (Gran San Juan); 7. Catamarca (Gran Catamarca), La Rioja (Ciudad de La Rioja) y Tucumán (Gran Tucumán); 8. Santa Cruz (Río Gallegos – Caleta Olivia) y Tierra del Fuego (Río Grande – Usuahia); 9. Corrientes (Ciudad de Corrientes), Chaco (Gran Resistencia), Jujuy (Ciudad de Jujuy), Misiones (Posadas) y Salta (Gran Salta); 10. Formosa (Ciudad de Formosa) y Santiago del Estero (Ciudad de Sgo. del Estero – La Banda); 11. Zonas Rurales de Chaco, Formosa y algunas de Santiago del Estero.

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

2.5. SERVICIOS VINCULADOS

Estos servicios consisten básicamente en el sistema de previsión social y en el régimen de seguro de riesgos de trabajo. Ambos fueron reformados buscando esquemas más competitivos y con este propósito se incorporó al sector privado como prestador; acercando la regulación argentina a la aplicada por Estados Unidos.

El sistema de previsión social comenzó a reformarse en 1991, a través del Decreto N° 2.284 que unificó los distintos organismos que integraban la seguridad social en la ANSES, iniciándose un proceso que buscaba mejorar la gestión del sistema. En este marco se centralizó la recaudación mediante la Contribución Unificada de la Seguridad Social y el Decreto N° 507/93 transfirió a la Dirección General Impositiva la recaudación de los impuestos sobre la nómina salarial. En el mismo año fue sancionada la Ley N° 24.241 que reformó el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, incorporando el régimen de capitalización privado al antiguo régimen de reparto.

Durante el proceso de reforma de la organización económica, en ocasión de decidirse las privatizaciones y de adoptarse las reformas del Estado, se promovió el retiro voluntario y las jubilaciones anticipadas, para reducir los planteles de empleados públicos, hecho

que colaboró para reducir la PEA. Pero debido al bajo nivel de las jubilaciones y pensiones, y dado que no se cumplieron las prohibiciones establecidas en la legislación, quienes se acogieron a la jubilación anticipada volvieron posteriormente a emplearse en calidad de asalariados, incluso en el sector público, con la sola condición de hacer un aporte adicional al Fondo Nacional del Empleo (Ley N° 24.347). Es decir que no pasaron de manera permanente a formar parte de la población económicamente inactiva -que era el objetivo buscado explícitamente- sino que al reingresar al mercado de trabajo y ocupar empleos, no contribuyeron a disminuir la tasa de desocupación.

En relación con el régimen de seguros de accidentes de trabajo, en 1991 se sancionó la Ley de Accidentes de Trabajo que intentó reducir los costos del alto índice de litigiosidad que se registraba por entonces. Recién en 1995 comenzó a regir la Ley sobre Riesgos de Trabajo que implicó importantes modificaciones y que incluyó a los empleados del sector público nacional, provincial y municipal, a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y a las personas obligadas a prestar servicio como carga pública.

Básicamente esta ley obliga al empleador a contratar un seguro por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Modificó el sistema de indemnización de pago único, como regía anteriormen-

te, por un nuevo esquema de pagos periódicos y eliminó la vía de acción por el Código Civil, excepto en caso de dolo. Se estableció que los derechos que otorga la ley, prescriben a los dos años de la fecha en que la prestación debió ser abonada y a los dos años desde el cese de la relación laboral. Mientras que los seguros deben contratarse en alguna Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART), entidades constituidas con fin específico en esta materia y las mismas no pueden rechazar ningún pedido de afiliación.

3. POLITICAS IMPLEMENTADAS EN EL MERCADO DE TRABAJO

El análisis de las políticas de empleo se realizará utilizando una clasificación que tiene en cuenta el rol del Estado en cada una ellas, identificando el grado de compromiso que requieren las mismas. En principio, se clasificarán según sean políticas de oferta o de demanda y, luego, se identificarán las políticas de mayor compromiso de aquellas que sólo implican una transferencia de fondos.

El objetivo perseguido por las políticas de oferta, fue actuar sobre la oferta excedente de trabajo (desempleados), para lograr su inserción en el mercado laboral. Generalmente estos programas discriminaron entre distintos grupos objetivos: jóvenes, desempleados de larga duración, baja capacitación, etc. y el principal problema que presentaron, fue la elevada relación costo/inserción laboral.

De las políticas de este tipo se destacó el *Proyecto Joven*, que fue el programa con mayor grado de compromiso en la búsqueda de una futura inserción laboral del desempleado. Mientras que el *seguro de desempleo* fue el instrumento clásico dentro de las políticas de oferta con transferencia de fondos. Su principal objetivo fue asistir monetariamente a los desempleados durante el período que permanecieron sin empleo.

El principal inconveniente de esta política es que disminuye el costo de estar desempleado y por lo tanto, reduce los incentivos de buscar un nuevo empleo. También puede constituirse en un problema por la generación de un elevado costo fiscal, ya que en épocas de recesión, cuando el desempleo aumenta y este instrumento requiere mayor financiación, también se reduce la recaudación y por lo tanto adquieren mayor significatividad los incrementos del gasto.

Por otra parte, el efecto que el subsidio tenga sobre la PEA, dependerá de su incidencia en los ingresos familiares. Si logra evitar una caída significativa de los salarios, estará evitando que se produzcan incrementos de la PEA, vía el llamado efecto “trabajador

adicional”. Sin embargo, si mantiene como beneficiarios a un gran porcentaje de individuos que de otra manera se hubieran retirado del mercado de trabajo, estará sosteniendo artificialmente elevados niveles de PEA.

Por el lado de las políticas de demanda, los *planes de empleo público* fueron los programas más importante. Consistieron tanto en la realización de obras de utilidad pública y social, empleando a trabajadores desocupados durante largos períodos, como en el financiamiento de proyectos de interés social o microemprendimientos con posibilidades de generar empleo permanente.

3.1. EVALUACION GENERAL

Las reformas de las instituciones del mercado de trabajo se han inclinado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y competencia, acercándose a una regulación similar al caso norteamericano, al menos en aquellos aspectos donde los conflictos de intereses sectoriales no lo han impedido. Mientras que en el caso de las políticas específicas, aplicadas al mercado del trabajo para tratar de mitigar el problema del desempleo, se han utilizado múltiples instrumentos, en su mayoría provenientes del modelo europeo, sin alcanzar la coordinación y profundización necesarias para maximizar su impacto.

En este ámbito, los problemas se presentaron alrededor de las distorsiones sobre los incentivos de los diferentes agentes económicos y de los inconvenientes para lograr una gestión eficiente. Existiendo una falta de coordinación entre las políticas de capacitación y las de asistencia, así como al interior de los programas entre las distintas actividades que se realizaban en los mismos.

En la mayoría de los casos, a diferencia del europeo, los montos comprometidos en la lucha contra el desempleo resultaron escasos frente al tamaño del problema y su impacto no alcanzó todo su potencial, debido a la utilización de un mismo instrumento para más de un objetivo.

Los montos asignados al conjunto de las políticas de empleo no llegaron al 1% del PIB; mientras que el promedio para los países de la OCDE durante el período 1996-97, fue del 2,54%. En estos países la mayor magnitud de recursos se encuentra asignada al seguro de desempleo, el cual llega a un 1,46% del PIB. En Argentina, el seguro de desempleo registra un promedio de recursos del 0,1% del PIB y su impacto nunca superó el 7% del total de las personas afectadas.

Por otra parte, la falta de monitoreo de los proyectos de inversión financiados por el Gobierno Nacional, así como en algunos casos el no compromiso de capital propio de las jurisdicciones asistidas, han

incentivado conductas de riesgo que disminuyeron los resultados globales esperados. A esto se agrega la escasa evaluación de la inserción de los individuos que egresaron de estos programas.

CUADRO N° 11
PRINCIPALES POLITICAS APLICADAS
EN EL MERCADO DE TRABAJO

Tipos	Características	Políticas	Problemas
Políticas de Oferta	Con mayor compromiso	<i>Programas de Capacitación Laboral financiados por el Fondo Nacional de Empleo ejecutados por el MTSS (Subsecretaría de formación profesional) y el Proyecto Joven.</i>	Elevada relación costo/inserción laboral, pudiendo, además, presionar a la baja de los salarios y a aumentos de la tasa de actividad (PEA).
	Con transferencia de fondos	La principal política de este tipo es el <i>seguro de desempleo</i> .	Reduce los incentivos a buscar un nuevo empleo. Puede constituirse en un problema la generación de un elevado costo fiscal. En nuestro país se ha aplicado con un muy bajo nivel de cobertura y sin coordinación con políticas de capacitación.
Políticas de Demanda	Con mayor compromiso	<i>Programa Intensivo de Trabajo (PIT), Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), Programa de Empleo Anticipado (PROCOPA), Programas de Empleo de Interés Social (PROEDIS), Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS) y Plan Trabajar.</i>	No generan una fuente de empleo sostenible.
	Con transferencia de fondos	<i>Bono de Creación de Empleo Privado (BOCEP), Programa de Empleo Privado (PEP) y Aprender.</i> De los subsidios indirectos el principal consiste en la <i>reducción de los aportes patronales</i> .	Sin un control eficaz, se pueden sustituir empleos ya existentes o financiar inversiones no rentables. Pueden no generar el efecto buscado si no se focalizan correctamente.

Fuente: elaboración propia.

Si se consideran los montos comprometidos y los beneficiarios de las distintas políticas, los más importantes dentro de las de oferta son el Proyecto

Joven y el Seguro de Desempleo; mientras que dentro de las de demanda, se destacan los planes de empleo público.

CUADRO N° 12
POLITICAS DE OFERTA Y DE DEMANDA. MONTO Y BENEFICIARIOS

En porcentaje del total

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Monto	Benef.	Monto	Benef.	Monto	Benef.	Monto	Benef.	Monto	Benef.
Políticas de oferta										
1. Tareas con mayor compromiso ⁽¹⁾	5%	31%	15%	32%	11%	13%	8%	9%	17%	14%
Proyecto Joven	2%	3%	12%	11%	8%	7%	4%	4%	4%	3%
PAPEJ									9%	7%
Proyecto Microempresas			0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Proyectos especiales de capacitación							1%	1%	3%	2%
2. Con transferencia de fondos	69%	36%	61%	26%	61%	24%	43%	17%	34%	21%
Seguro de desempleo ⁽²⁾	69%	36%	61%	26%	61%	24%	43%	17%	341%	21%
Políticas de demanda										
1. Tareas con mayor compromiso ⁽³⁾	25%	24%	17%	30%	18%	28%	49%	73%	48%	64%
Trabajar	-				14%	22%	4%	10%		
Trabajar II	-						37%	48%	25%	33%
Trabajar III	-								17%	21%
Planes de Empleo Publico ⁽⁴⁾	25%	24%	17%	29%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Servicios comunitarios					2%	5%	6%	12%	6%	11%
2. Con transferencia de fondos ⁽⁵⁾	1%	9%	6%	12%	10%	34%	1%	1%	1%	1%
Forestar	-	-	1%	3%	1%	2%	0%	1%	1%	1%

Notas:

(1) Para 1998 se trata de valores estimados. Otros programas son: para 1994, "Formación ocupacional"; para 1995, "Formación ocupacional"; y "Talleres ocupacionales"; para 1996, "Talleres ocupacionales", "Emprender", "Capacitación ocupacional" y "Capacitación para el empleo"; para 1997, "Talleres Ocupacionales", "Emprender", "Talleres Protegidos" y "Capacitación para el empleo".

(3) Incluye programas: ASISTIR y Programas Especiales de Empleo.

(4) Son PIT, PRONAPAS, PRENO, PROEDIS, PRIDIS y PROCOPA.

(5) Otros programas son: para 1994, "PEP/PEP PyME"; para 1995 "PEP/PEP PyME2 y "Aprender"; para 1996, "PEP/PEP PyME", "Aprender", "Apoyo a la reconversión de la Esquila" y "Crédito Fiscal"; para 1997, "Apoyo a la reconversión de la Esquila" y "Crédito Fiscal"

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTSS.

3.2. EVALUACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS

3.2.1. El Proyecto Joven⁶⁸

A través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos, el *Proyecto Joven* fue el programa más significativo que aplicó el gobierno nacional en el marco

de las políticas de oferta. Constituía un componente del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)⁶⁹ y llegó a absorber el 85% del presupuesto total de ese programa. La instrumentación del PARP implicó un cambio en la orientación de las políticas activas de carácter asistencialista hacia políticas que buscaban adecuar la calidad de la oferta laboral a las necesidades del mercado de trabajo.

Comenzó a ejecutarse a fines de 1993 con el objetivo de capacitar un total de 200.000 jóvenes,

⁶⁸ Para el año 1998 se estableció el Programa de Apoyo para el Empleo Joven, pero de menor cuantía que el Proyecto Joven.

⁶⁹ Los otros programas que integran el PARP son: Imagen, Micro y de Fortalecimiento Institucional.

en un lapso de 4 años. Los fondos se ejecutaron por llamado a licitación y fueron disminuyendo en el tiempo. El programa consistió en el dictado de cursos de seis meses de duración, sobre actividades que demandaba el mercado, dividiéndose en dos etapas: una de capacitación y otra de pasantía en las empresas.

El punto distintivo de este programa fue la intención de integrar a las empresas al proyecto, a través del compromiso de tomar pasantes. El programa se concentró en jóvenes de entre 16 y 24 años, con secundario incompleto y que pertenecían a hogares de bajos ingresos. El sector servicios y la industria fueron los sectores con mayor participación en el total de las incorporaciones y la tasa de egreso de los beneficiarios fue de 91%. Sin embargo, el porcentaje de inserción definitiva fue bajo.

Para diciembre de 1995, los beneficios alcanzaron a 53.000 personas (11% del total de beneficiados por alguna política de empleo), con un monto comprometido de \$73 millones (12% del total). Esto indicaba inconvenientes en el cumplimiento de las metas, ya que este número no llegaba a la mitad de la meta final. A la fecha de finalización, el programa había abarcado 102.449 personas, con un monto ejecutado de alrededor de \$117 millones. Considerando el valor promedio de todos los llamados a licitación, el costo fue de \$1.416 por beneficiario.

3.2.2. El seguro de desempleo⁷⁰

En Argentina, el *seguro de desempleo* comenzó a funcionar plenamente en enero de 1993 y es financiado con una contribución del 1,5% sobre los sueldos y salarios brutos que aportan los empleados, una contribución del 3% sobre las remuneraciones que paguen las empresas y aportes adicionales que realice el Estado nacional.

Para acceder a este beneficio los trabajadores tienen que estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral, haber cotizado en el Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 12 meses y haber sido despedidos formalmente; quedando excluidos los trabajadores del sector informal, los renunciados voluntarios, los despedidos por justa causa y los contratos terminados de común acuerdo.

La principal observación que se le ha hecho a este programa es que no está coordinado con activi-

dades de capacitación, enfocadas a la reinserción del trabajador.

Entre 1994 y 1997 este programa absorbió más del 60% del total de los fondos destinados a políticas de empleo. A partir de 1997, las políticas de demanda adquirieron más importancia, hasta igualar a las de oferta. Así, en 1998 los planes de empleo público alcanzaron mayor importancia que el seguro de desempleo. Esta reorientación también se dio en los países de la Unión Europea.

3.2.3. Programas de Empleo Público

En la década del '90 en nuestro país se aplicaron los siguientes programas: Programa Intensivo de Trabajo (PIT), Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), Programa de Empleo Anticipado (PRO-COPA), Programas de Empleo de Interés Social (PROEDIS), Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS), Programa Trabajar y Programa de Servicios Comunitarios. Hoy, solamente están vigentes los dos últimos.

Mientras estuvieron funcionando, estos programas absorbieron una gran proporción de los recursos destinados a las políticas de empleo (25% en 1994 y 17% en 1995). Más allá de los problemas de diseño y de ejecución observados, resulta evidente que en situaciones de alto desempleo y demanda de trabajo poco dinámica, los programas de creación directa de empleo constituyen un instrumento relevante para reducir el desempleo en el corto plazo, resultando más efectivos que los de formación y capacitación.

Un hecho importante de estos planes es su carácter contracíclico, siendo su principal impacto el de generar empleo directo durante la duración del programa, más que después de finalizado éste. A partir de 1996, los recursos destinados a programas de creación directa de empleo, se concentraron principalmente en el programa Trabajar.⁷¹

⁷⁰ Fue creado en 1991 por la Ley Nacional de Empleo N° 24.013.

⁷¹ Dada su magnitud, cabe mencionar también los programas implementados en la provincia de Buenos Aires: el Plan Provincial de Pavimentación con Uso Intensivo de Recursos Humanos y el Programa Barrios Bonaerenses.

CUADRO N° 13
PLANES DE EMPLEO MINIMO

	Vigencia y alcance	Características
Programa Intensivo de Trabajo (PIT)	Durante su vigencia (1993-94) fue el de mayor importancia en términos de recursos asignados y de beneficiarios. Se ejecutaron \$214 millones y se generaron 54.862 contratos en 1993 y 57.713 en 1994.	Obras de utilidad pública y social, o micro emprendimientos. Empleando a trabajadores desocupados. Se detectaron irregularidades en la asignación de fondos distribuidos a las provincias y municipios.
Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) Y Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)	Se otorgaba una ayuda económica de \$200 mensuales. Fue aplicado principalmente en las provincias del norte y se ejecutaron \$56,5 millones, con 75 mil beneficiarios. Se ejecutaron \$24,3 millones, con 24 mil beneficiarios.	Se destinó a trabajadores con largos períodos de permanencia en la desocupación. Y se realizaron obras de utilidad social financiadas por el Fondo Nacional de Empleo. En ambos programas, la distribución del gasto entre las provincias no coincidió con la importancia relativa de cada una de ellas respecto de indicadores objetivos. A diferencia con el anterior programa, las provincias debían coparticipar en el financiamiento.
Programa de Empleo Anticipado (PROCOPA)	Ejecutado a partir de 1994. El financiamiento se compartía entre el MTSS y las provincias. Durante 1994 se ejecutaron \$12,8 millones concentrándose en Santa Fe, Entre Ríos y Chubut.	Posee similares características que el PIT.
Programas de Empleo de Interés Social (PROEDIS) y Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS)	Se financió a través del Fondo Nacional de Empleo y se asignaban \$200 mensuales por trabajador. Durante 1994 se ejecutaron \$2,29 millones y durante 1995, \$1,25 millones. Programa de empleo transitorio ejecutado durante 1994. Ejecutó sólo \$1,12 millones.	Se destinó a obras de utilidad social pero se canalizó a través de ONG sin fines de lucro. Se financió el empleo y capacitación de los trabajadores asignados a cada proyecto.

Fuente: elaboración propia.

3.2.4. El Plan Trabajar

Durante 1996, su primer año de vigencia, el programa Trabajar I absorbió el 14% de los fondos totales destinados a políticas de empleo y brindó asistencia al 22% del total de los beneficiarios cubiertos por estas políticas. En 1997 los recursos aplicados a este plan y los beneficiarios del mismo, se redujeron significativamente al desarrollarse un nuevo programa.

El programa fue financiado, en parte, por fondos de organismos internacionales (BID, Banco Mundial), a diferencia de sus antecesores (PIT, PROAS, PRENO) que sólo contaban con recursos locales.

Esta metodología de financiamiento llevó a establecer criterios objetivos para distribuir los fondos y controlar las obras, reduciendo así los niveles de discrecionalidad observados anteriormente, obligando a los municipios a participar en el financiamiento de los proyectos.

La distribución de los recursos por jurisdicción permitió una mayor relación con los niveles de pobreza y desocupación que la verificada en el PIT, y los participantes se seleccionaron con el requisito de que por lo menos el 50% de ellos, sean único sostén de familia.

Los beneficios fueron de \$100 a \$200 mensuales por participante. Los proyectos presentados involucraban mejoras en la infraestructura sanitaria, de salud,

educativa, de vivienda, de gas y de electricidad. En todos los casos se excluyeron programas de mantenimiento, ya que se financian sólo proyectos de inversión. Esta restricción resultó la más importante e implicó un cambio sustancial respecto a las anteriores experiencias, dado que obligó a los organismos ejecutores a definir proyectos de mayor envergadura, con el consiguiente aumento en el nivel de gasto a financiar.

En síntesis, el programa Trabajar I significó un cambio tanto en la financiación de los programas de creación directa de empleo, porque incluyó el cofinanciamiento de los proyectos entre el estado nacional y los estados provinciales y municipales; como en la modalidad de gestión, al incluir algunos criterios de mayor objetividad a partir de nuevos requerimientos de control institucional, aunque se careció de control de gestión para medir el impacto de los proyectos.

Durante el año 1997, surge el programa Trabajar II, que además de los objetivos del programa anterior, se le adiciona la promoción de la articulación con otros programas integrales (programas sociales nacionales y/o provinciales), siendo un factor relevante el criterio de asignación territorial de los recursos, según la ubicación de los trabajadores desocupados en situación de pobreza.

En el año 1997 este programa absorbió el 37% del total de los fondos asignados a políticas de empleo, mientras que los beneficios llegaron a 271.000 personas, un 48% del total de los asistidos por alguna política de empleo. En 1998, tanto los recursos asignados como los beneficiarios, se redujeron a menos de la mitad.

Este programa también tuvo problemas de gestión por la escasa supervisión de las obras. Del total de los proyectos sobre los que se tiene información, el 57% logró sus metas, con un porcentaje de avance del 98% promedio (se considera que un proyecto ha logrado

las metas cuando el porcentaje de avance respecto a lo previsto, es superior al 80%). El restante 42% no logró las metas, mostrando un porcentaje de avance promedio del 50%.

En cuanto al programa Trabajar III, los datos disponibles muestran que en el año de su inicio, 1998, los montos comprometidos y los beneficiarios alcanzaron al 17% y 20% respectivamente, del total de las políticas de empleo.

4. LOS RESULTADOS

4.1. UN ANALISIS EN CONJUNTO

En Argentina, a lo largo de los '90, se reactivó la generación de riqueza de la economía a la vez que se deterioraron los indicadores del mercado de trabajo, en el marco de un profundo proceso de reestructuración de la economía.

El *desempleo* comenzó a subir, luego de una reducción inicial, a partir de octubre de 1992. Llegó a su pico máximo de 18,4% en mayo de 1995 en el contexto de la crisis del Tequila. Un año después, mayo de 1996, el desempleo empezó a caer, hasta llegar a 12,4% en octubre de 1998.

Considerando la forma en que se calcula la tasa de desocupación (explicada en el Anexo del Capítulo 1), se sabe que un incremento de la participación en el mercado laboral incrementa la tasa de desocupación, mientras que un incremento del empleo la disminuye. Cuantificando estos cambios, se puede afirmar que el desempleo creció un 121% entre 1990 y 1998. Esta variación es explicada por una suba del 224% en la proporción de personas con deseos de trabajar, compensada sólo en parte por el crecimiento de la demanda de trabajo (103%).

CUADRO N° 14
EMPLEO EN ARGENTINA. VARIACIONES COMPARADAS

Total de aglomerados. Medición de octubre

	En miles de personas			Contribución porcentual de cada variable al aumento porcentual del desempleo ¹
	Variación 1980 – 1988 (1)	Variación 1990 – 1998 (2)	Variaciones absolutas	
PEA	1.722	2.650	928%	224%
Empleo	1.307	1.733	426%	-103%
Desempleo	415	917	502%	121%

Notas: ¹ Se obtuvo multiplicando la participación del cambio absoluto en cada variable en el cambio absoluto del desempleo por el cambio porcentual del desempleo.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Esta situación empeora si se tiene en cuenta que la desocupación afectó relativamente más, a los sectores de menores ingresos. Según el INDEC y considerando únicamente el aglomerado Gran Buenos Aires,⁷² la

tasa de desempleo del quintil más pobre es entre 5 y 6 veces superior que la del quintil de mayor ingreso. El resto de esta sección tiene por objeto estudiar las razones que explican cada una de estas variaciones.

CUADRO N° 15
DESEMPLEO Y DESIGUALDAD. GRAN BUENOS AIRES
Tasa de desempleo por quintil

	1992	1995	1997
Total	6,7%	20,3%	17,1%
1° Quintil	14,6%	38,8%	33,4%
2° Quintil	8,4%	27,3%	21,2%
3° Quintil	5,2%	19,7%	15,1%
4° Quintil	3,4%	10,8%	8,8%
5° Quintil	2,8%	6,1%	5,3%
Relación 1° / 5° Quintil	5,2%	6,4%	6,3%

Fuente: EPH, INDEC.

4.1.1. Primera etapa: el despegue de la tasa de actividad

La primera etapa, luego de la implementación del plan de convertibilidad, se caracteriza por el incremento que registró la tasa de actividad. Frente a esto, el aumento del empleo impulsado por la reactivación de la economía, no resultó suficiente para contener la tasa de desempleo.

Entre mayo de 1992 y mayo de 1994, el empleo aumentó en 326.000 nuevos puestos (3%). Dicho incremento, no alcanzó a cubrir el aumento de

851.000 personas en la población económicamente activa (7%) y se generó un crecimiento del número de desocupados de 525.000 personas (67%). De haberse mantenido constante la población económicamente activa, la tasa de desempleo se hubiera reducido al 4,5%, en cambio llegó al 10,7%.

Otros indicadores del mercado laboral, señalan una situación de deterioro del mismo: la informalidad se incrementó levemente (4%) y los subocupados demandantes, es decir aquellas personas que trabajan menos de las horas normales y se hallan buscando activamente otro empleo, creció un 61%.

CUADRO N° 16
PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO
Total del País – Onda Mayo. En miles de personas

Año	Actividad		Empleo		Informalidad		Desocupados		Subocupados Demandantes	
	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas
1990	39,1%	10.776	35,7%	9.849	40,1%	3.947	8,6%	927		
1991	39,5%	11.123	36,8%	10.356	42,7%	4.424	6,9%	767	2,2%	245
1992	39,8%	11.413	37,1%	10.626	42,5%	4.521	6,9%	787	3,2%	365
1993	41,5%	12.140	37,4%	10.938	44,1%	4.820	9,9%	1.202	3,8%	461
1994	41,1%	12.264	36,7%	10.952	43,0%	4.704	10,7%	1.312	4,8%	589
1995	42,6%	12.967	34,8%	10.581	43,3%	4.585	18,4%	2.386	7,0%	908
1996	41,0%	12.730	34,0%	10.553	45,0%	4.753	17,1%	2.177	8,1%	1.031
1997	42,1%	13.334	35,3%	11.187	46,6%	5.212	16,1%	2.147	8,4%	1.120
1998	42,1%	13.602	36,9%	11.807	51,3%	6.057	13,2%	1.795	8,2%	1.115

Continúa ...

⁷² Los datos de desempleo desagregado por quintil de distribución del ingreso sólo se publican para el aglomerado Gran Buenos Aires.

CUADRO N° 16
PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO

Total del País – Onda Mayo. En miles de personas

continuación

Año	Actividad		Empleo		Informalidad		Desocupados		Subocupados Demandantes	
	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas	Tasa	Personas
Variac. relativas										
1992-94	3%	7%	-1%	3%	1%	4%	55%	67%	50%	61%
1994-96	0%	4%	-7%	-4%	5%	1%	60%	66%	69%	75%
1996-98	3%	7%	9%	12%	14%	27%	-23%	-18%	1%	8%
Variaci. absolutas										
1992-94	1,30	851	-0,40	326	0,41	183	3,80	525	1,60	223
1994-96	1,10	466	-2,60	-399	-0,73	50	8,50	865	3,20	442
1996-98	-0,10	872	-2,70	1.253	2,09	1.304	6,40	-381	3,30	84

Nota: (1) La tasa de informalidad surge de dividir el total de empleo no registrado sobre el empleo total.

Fuente: EPH, INDEC.

Hasta 1994, los indicadores de distribución se mantuvieron constantes y los indicadores de pobreza mejoraron significativamente. En esto, sin duda, tuvo

importancia la recomposición del poder adquisitivo que produjo el control de la inflación y la reactivación de la actividad económica.

CUADRO N° 17
PARTICIPACION EN EL INGRESO INDIVIDUAL DE LOS DIFERENTES ESTRATOS
Capital Federal y Gran Buenos Aires. Ondas de Octubre

Estratos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos bajos	14,8%	14,5%	14,2%	14,2%	14,2%	13,2%	13,2%	13,7%	13,1%
Ingresos medios	34,5%	33,8%	35,3%	35,2%	35,1%	34,0%	34,5%	35,1%	33,8%
Ingresos altos	50,7%	51,7%	50,5%	50,6%	50,7%	52,8%	52,3%	51,2%	53,2%

Nota: datos corregidos por ingreso individual

Fuente: EPH, INDEC.

CUADRO N° 18
POBLACION POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA Y DE INDIGENCIA
Capital Federal y Gran Buenos Aires. Ondas de octubre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	
								Mayo	Octubre
Pobreza	33,8	21,6	17,8	16,9	19	24,8	27,9	24,3	25,9
Indigencia	3,9	2,4	2,5	3,2	3	4,8	5,5	5,3	6,9

Fuente: EPH, INDEC.

4.1.2. Segunda etapa: caída del nivel de empleo

A partir de mayo de 1994, la situación laboral empeoró y el mercado de trabajo ingresó en lo que fue su peor etapa, caracterizada por una destrucción neta de empleo. Entre mayo de 1994 y mayo de 1996, se destruyeron 399.000 puestos de trabajo (-4%). La PEA, para este mismo período, mostró un incremento de sólo 466.000 personas (4%) y los desocupados aumentaron en 865.000 personas (66%). De haberse mantenido constante el nivel de empleo, la tasa de desempleo habría sido del 13,7%; así, el 53% del aumento de la tasa de desempleo está explicado por la destrucción de empleo.

A su vez los subocupados demandantes, crecieron nuevamente casi un 75%, mientras la informalidad permaneció estable.

Este período también resulta negativo en términos de distribución del ingreso que empeoró principalmente durante la crisis mexicana, en consonancia con lo que ocurría en el mercado de trabajo. Por su parte, los indicadores de pobreza acompañaron la anterior evolución de la distribución: de un 19% de pobres que había en Capital Federal y Gran Buenos Aires en octubre de 1994, se pasó al 27,9% en octubre de 1996. Esto sumó *un millón* de nuevos pobres para Capital y Conurbano.

4.1.3. Tercera etapa: recuperación del empleo

Entre mayo de 1996 e igual mes de 1998, se generaron 1.253.000 puestos (12%), ingresaron 872.000 personas en busca de trabajo (7%), lo que provocó una reducción del desempleo de 381.000 personas (18%). De esta manera, la fuerte generación de empleo, explica el 100% de la reducción de la tasa de desempleo.

Sin embargo, la creación de empleo fue acompañada por un fuerte incremento del trabajo informal (27%), por lo que hubo un deterioro de la calidad del mismo.

Todo esto ocurrió en el contexto de la recuperación económica que siguió a la crisis del Tequila. Este proceso no se tradujo en una corrección en los indicadores de desigualdad, aunque sí en una leve disminución de la pobreza. La pobreza bajó al 24,3% en mayo de 1998 y de esta manera, los pobres se redujeron en medio millón. Sin embargo, en octubre de 1998 el índice volvió a subir hasta el 25,9%. Con lo cual, los pobres crecieron en 200.000 con respecto a mayo. De esta forma, sobre 11,8 millones de habitantes, según

la medición de octubre, casi 3,1 millones eran pobres y de estos últimos, 812.943 indigentes.

El análisis conjunto de los indicadores del mercado de trabajo, de distribución del ingreso y de pobreza, obedece a la relación observada entre los mismos. Al respecto, los sectores más vulnerables frente al desempleo, son aquellos que se encuentran en los estratos inferiores de ingreso y que de conseguir un empleo, lo hacen con un salario inferior al promedio.

En este sentido, para mayo de 1998, se puede observar que las personas más afectadas por el desempleo, son las mujeres, los jóvenes y los de menor calificación: del total de desempleados el 56,3% son mujeres, el 52,5% son personas con el secundario incompleto, el 38% son menores de 24 años. Otro dato de importancia, es el desempleo de los jefes de hogar: el 16,2% de los desempleados son jefes de hogar entre 45 y 65 años.

Otro de los puntos, quizás de los más importantes, que contribuyó al incremento de la desigualdad, fue el aumento del diferencial de salarios promedio entre grupos educativos. Tomando los datos brindados por la EPH acerca de los ingresos laborales por nivel educativo, se observa que entre 1992 y 1997 el ingreso horario de aquellos trabajadores con educación superior completa, creció un 23%, mientras que el de aquellos con educación primaria se mantuvo casi constante. Este diferencial se amplía si se toman los ingresos según nivel de calificación: entre 1992 y 1997, los trabajadores no calificados vieron caer sus ingresos horarios en un 8%, mientras que los profesionales experimentaron un aumento del 31%.

De esta manera, en la evolución de la distribución del ingreso, fueron relevantes las diferentes capacidades (mayor acceso al financiamiento, mayor posibilidad de diversificar la cartera) de los distintos estratos para enfrentar las crisis. Los estratos superiores de ingresos poseen una mayor capacidad para mantener sus niveles de ingreso frente a una crisis, como así también para recuperarlos una vez superada la misma.

Dos indicadores del mercado de trabajo tienen fuertes implicancias en términos de desigualdad. Por un lado, el incremento de la informalidad contribuyó al empeoramiento de la distribución del ingreso. La proporción de ocupados en el sector informal de la economía que era del 40% en 1990, alcanzó el 51% en 1998. Muchos de los individuos desplazados del sector formal de la economía acudieron al mercado informal en busca de recomponer sus ingresos; sin embargo, este último mercado se caracteriza por tener remuneraciones menores al promedio del mercado formal. Con esto se observa que no sólo aumentó el desempleo, sino que también, al igual que en el caso

latinoamericano, se deterioró la estructura del empleo creado. Tomando en cuenta los jefes de hogares, según la medición de mayo de 1998, el 62% de los ocupados se desempeñaban como asalariados en negro o en tareas informales; mientras que en 1991 este porcentaje era del 43%.

Por otro lado, entre los ocupados del grupo más pobre, en 1998 el 31% se encontraba subocupado, mientras que en 1991 sólo el 9,6% estaba en esta situación. Mientras que, por el contrario para el décil más alto de la distribución de los ingresos, la subocupación creció sólo del 5,8% al 7,3%.

CUADRO N° 19
PERFIL DEL DESEMPLEADO
TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS
Mayo de 1998

	Total	PEA			DESEMPLEADOS		
	Número de personas	Número de personas	Tasa de actividad	Número de personas	% sobre total de desemp.	% respecto al total del grupo	% respecto a PEA del grupo
Población	22.235.494	9.421.169	42,4	1.241.552	100,0	5,6%	13,2%
<i>por nivel de educación</i>							
nivel bajo (primaria incompleta)	7.348.222	924.508	12,6	149.323	12,0%	2,0%	16,2%
nivel medio (secundaria incompleta)	8.963.585	4.390.863	49,0	651.941	52,5%	7,3%	14,8%
nivel alto (terciario/univ. incompleta)	4.397.856	2.828.974	64,3	372.081	30,0%	8,5%	13,2%
nivel superior (terciaria completa)	1.502.199	1.270.621	84,6	67.966	5,5%	4,5%	5,3%
<i>por sexo</i>							
mujeres	11.515.180	3.716.374	32,3	541.961	43,7%	4,7%	14,6%
varones	10.720.314	5.704.795	53,2	699.591	56,3%	6,5%	12,3%
<i>por edad</i>							
de 10 a 14 años	5.898.782	24.917	0,4	3.781	0,3%	0,1%	15,2%
de 15 a 19 años	2.101.485	598.829	28,5	214.050	17,2%	10,2%	35,7%
de 20 a 24 años	1.967.519	1.275.252	64,8	256.355	20,6%	13,0%	20,1%
de 25 a 29 años	1.632.818	1.170.322	71,7	160.830	13,0%	9,8%	13,7%
de 30 a 39 años	2.802.443	2.179.086	77,8	189.659	15,3%	6,8%	8,7%
de 40 a 49 años	2.662.492	2.058.676	77,3	181.271	14,6%	6,8%	8,8%
de 50 a 59 años	2.084.691	1.380.494	66,2	155.754	12,5%	7,5%	11,3%
de 59 a 69 años	1.596.158	530.259	33,2	68.904	5,5%	4,3%	13,0%
de 70 y más	1.485.821	112.184	7,6	10.948	0,9%	0,7%	9,8%
<i>por posición en el hogar y edad</i>							
jefes de hasta 24 años	262.630	181.565	69,1	16.204	1,3%	6,2%	8,9%
jefes de 25 a 34 años	1.011.928	969.511	95,8	65.705	5,3%	6,5%	6,8%
jefes de 35 a 45 años	1.488.161	1.429.326	96,0	99.317	8,0%	6,7%	6,9%
jefes de 46 a 65 años	2.352.642	1.826.323	77,6	200.519	16,2%	8,5%	11,0%
jefes de más de 65 años	1.336.778	199.062	14,9	20.996	1,7%	1,6%	10,5%
No jefes	15.782.669	4.815.038	30,5	838.811	67,6%	5,3%	17,4%

Fuente: elaboración propia en base a EPH.

4.2. CAMBIOS EN LA DEMANDA

Las reformas estructurales llevadas a cabo (privatizaciones, desregulación, apertura comercial), que generaron un contexto de mayor competencia y necesidad de continuos incrementos de la productividad, influyeron en la demanda de empleo, tanto cuantitativa (fuerte incorporación de capital) como cualitativa (mayor calificación de la mano de obra y mayor informalidad). Es decir, la mayor productividad se logró: a) al mismo costo haciendo más productivo el trabajo (incorporación de capital) o mediante trabajadores con mayor calificación, b) o reduciendo los costos laborales a través de la informalidad.

En todos los sectores están presentes estos cambios, pero dependiendo de las características del mismo (cuestiones tecnológicas o de demanda), uno u otro efecto tuvo mayor peso. En algunos, la incorporación de capital fue el factor más relevante. Esto implicó una disminución absoluta de la cantidad demandada de trabajo. La industria manufacturera es un sector representativo de este comportamiento. En otros sectores (por ejemplo el sector financiero, de seguros e inmobiliarias) fue importante el incremento de productividad a través de la incorporación de trabajadores calificados. Por último, hubo sectores donde el aspecto de mayor importancia fue la reducción de costos a través del incremento de la informalidad. El sector de la construcción es el caso representativo de este comportamiento.

Cada uno de estos factores (cambio tecnológico, mayor calificación de la mano de obra ocupada y mayor informalidad) aportan a la explicación del incremento de la desigualdad durante el período.

4.2.1. Cambio tecnológico y precios relativos

Durante la década del '80 la brecha de productividad con respecto a la media mundial, se amplió en más del 50%. La apertura de la economía llevada a cabo desde fines de esa década demandó recuperar estas pérdidas. Así, las empresas enfrentaron una fuerte presión al cambio tecnológico, ahorrador de mano de obra, que en los primeros años de las reformas logró ser compensado por los efectos positivos de la expansión del producto. Entre 1990 y 1992, el PIB acumuló un crecimiento del 18,4% y el empleo creció un 8%, es decir que la elasticidad empleo-producto fue del 0,4.

Sin embargo, entre 1992 y 1995 el producto creció a una tasa anual del 3,2%, mientras que el empleo se redujo en un 1,6% al año; esto implica una elasticidad empleo-producto negativa.⁷³ La otra cara de esa baja elasticidad, fue el aumento de la productividad trabajo. Entre 1992 y 1995 la productividad laboral acumuló un crecimiento del 18% (el mayor crecimiento de los '90).

CUADRO N° 20
VARIACION DEL PRODUCTO
MEDIO DEL TRABAJO

Año	Indice base 1990=100
1990	100,0
1991	106,7
1992	113,7
1993	118,8
1994	130,3
1995	127,2
1996	130,3
1997	135,1
1998	136,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

La evolución de los precios relativos de los factores, favoreció a esta sustitución en desmedro del trabajo. Existieron múltiples elementos que fueron los causantes de un encarecimiento del trabajo en relación al capital.

Los principales fueron los dos siguientes: entre 1990 y 1996, el costo laboral por hora creció un 57% en la industria manufacturera debido al incremento de salarios. Este aumento del costo laboral horario no pudo ser compensado por el aumento de la productividad.

Además, los bienes de capital bajaron su precio ya que durante casi todo el período tuvieron arancel cero. Sólo considerando este efecto, se tiene un incremento del precio relativo del trabajo del 68% (Llach, 1998). Esto se acentuó por la caída de la tasa de interés y el aumento del crédito que incentivaron un proceso de capitalización.

⁷³ Si se excluye el año 1995 ("efecto tequila") y se observa lo ocurrido entre 1992 y 1994, se encuentra que esta elasticidad es cercana a cero.

4.2.2. Los sectores y tipo de empleo: crecimiento de los servicios y la informalidad

A principios de los '90 la mayor cantidad de personas ocupadas se encontraban principalmente en tres sectores: otros servicios (21,6%), comercio (20,8%) e industria (18,0%) y el trabajo informal si bien era importante en casi la totalidad de las ramas, sobresalía en: servicios domésticos (89,3%), actividades primarias (50,0%), construcción (48,0%) y comercio (44,0%).

Entre 1991 y 1997, el nivel agregado de empleo creció un 10%, pero se modificó profundamente la estructura entre empleos formales e informales. Mientras los primeros cayeron un 4%, los trabajadores en el sector informal crecieron un 40%. Este comportamiento dispar entre empleo formal e informal, se observa en la mayoría de los sectores, menos en la *Administración Pública; Finanzas, Seguros e Inmuebles y Actividades Primarias*.

Si se tiene en cuenta la importancia que cada sector tiene en la estructura del empleo, se puede observar el aporte que cada uno de los sectores ha realizado a la variación del empleo total, formal o informal.

Así, considerando el empleo total, los sectores que más han contribuido a la creación del mismo fueron: *Construcción* (20% del total de puestos creados); *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones* (19%); y *Administración Pública* (18%).

En el caso del empleo formal, los que más han contribuido a su caída son: *Otros Servicios*, la *Construcción* y la *Industria*, que más que compensaron la creación de puestos de trabajos formales que crearon principalmente la *Administración Pública* y el sector *Financiero*.

En el caso del sector informal, todos los sectores sin excepción contribuyeron a su crecimiento, destacándose la actividad de *Construcción* y el *Otros Servicios*.

CUADRO N° 21
ARGENTINA. ESTRUCTURA DEL EMPLEO. 1991-1997

Sectores	Ocupados Totales				Ocupados Informales		Ocupados Formales		Informales/ Total	
	1991		1997		1991	1997	1991	1997	1991	1997
	Miles	Porc.	Miles	Porc.	Porc.	Porc.	Porc.	Porc.	Porc.	Porc.
Actividades primarias ⁽¹⁾	141	1,4%	173	1,5%	2,1%	2,1%	1,0%	1,2%	50,0%	55,0%
Industria	1854	18,0%	1839	16,2%	14,8%	12,3%	19,5%	18,8%	26,4%	31,0%
Construcción	814	7,9%	1022	9,0%	11,9%	15,5%	6,0%	4,5%	48,2%	70,3%
Comercio, hoteles y restaurantes	2141	20,8%	2264	19,9%	28,7%	23,7%	17,0%	17,3%	44,3%	48,4%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	592	5,7%	796	7,0%	3,9%	7,0%	6,6%	7,0%	21,7%	40,4%
Finanzas, seguros e inmuebles	724	7,0%	887	7,8%	5,2%	5,1%	7,9%	9,6%	23,9%	26,8%
Servicios domésticos	812	7,9%	862	7,6%	21,9%	17,4%	1,2%	0,9%	89,3%	93,2%
Administración pública	828	8,0%	1021	9,0%	3,8%	4,0%	10,1%	12,4%	15,0%	18,3%
Otros servicios ⁽²⁾	2223	21,6%	2332	20,5%	5,9%	11,2%	29,0%	26,9%	8,8%	22,3%
Otras actividades ⁽³⁾	181	1,8%	168	1,5%	1,9%	1,6%	1,7%	1,4%	34,7%	44,4%
Total	10310	100,0%	11364	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	34,7%	44,4%

Notas:

(1) Incluye: explotación de minas y canteras.

(2) Incluye: servicios comunales, personales y sociales, enseñanza y servicios sociales y de salud.

(3) Incluye: suministro de electricidad, gas y agua, organizaciones extraterritoriales y otras ramas.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y OIT.

CUADRO N° 22
EMPLEO SECTORIAL EN ARGENTINA
VARIACION Y APOORTE AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO
 Período 1991-1997
Variación porcentual

Sectores	Crecimiento del empleo			Aporte a la variación del empleo ⁽⁴⁾		
	Informal	Formal	Total	Informal	Formal	Total
Actividades primarias ⁽¹⁾	35%	11%	23%	2%	3%	3%
Industria	16%	-7%	-1%	6%	-37%	-1%
Construcción	83%	-28%	26%	25%	-45%	20%
Comercio, hoteles y restaurantes	16%	-2%	6%	11%	-9%	12%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	150%	2%	34%	15%	4%	19%
Finanzas, seguros e inmuebles	37%	18%	23%	5%	38%	15%
Servicios domésticos	11%	-33%	6%	6%	-11%	5%
Administración pública	50%	19%	23%	5%	50%	18%
Otros servicios ⁽²⁾	166%	-11%	5%	25%	-83%	10%
Otras actividades ⁽³⁾	18%	-21%	-7%	1%	-10%	-1%
Total	40%	-4%	10%	100%	100%	100%

Notas:

(1) Incluye: explotación de minas y canteras.

(2) Incluye: servicios comunales, personales y sociales, enseñanza y servicios sociales y de salud.

(3) Incluye: suministro de electricidad, gas y agua, organizaciones extraterritoriales y otras ramas.

(4) Surge de dividir la variación ponderada del empleo (formal, informal o total) del sector por la variación total. El ponderador es el peso que tiene ese sector en el total del empleo (formal, informal o total)

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, EPH onda de Octubre y OIT.

4.2.3. Empleos de mayor calificación

El shock tecnológico que enfrentó Argentina a partir de las reformas estructurales, sesgó la demanda de trabajo hacia el *empleo calificado*. Así, en el Gráfico N° 17 se observa que entre 1991 y 1997 las ocupaciones que más crecieron fueron aquellas que exigían mayores niveles educativos; mientras que en los niveles inferiores, la ocupación mostró una reducción. Pudiéndose concluir que:

El shock inicial de las reformas sólo afectó al nivel más bajo de calificación.

Estos individuos también fueron los más afectados por la crisis del Tequila.

Por el contrario, el nivel más alto de calificaciones vio aumentar su nivel de empleo a lo largo de todo el período, incluso durante la crisis del Tequila.

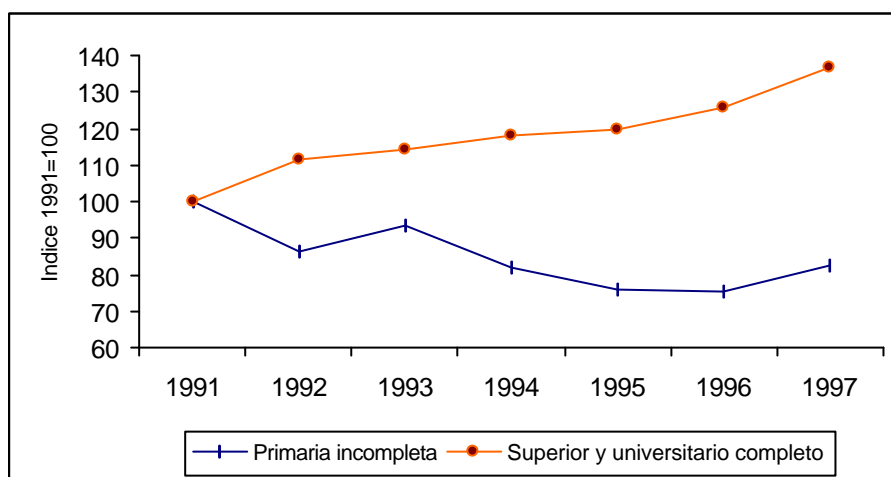
La diferente evolución del empleo por nivel educativo, es otro factor que ha contribuido al deterioro en la distribución del ingreso, ya que la concentración del empleo en las mayores calificaciones implica también la concentración en los mayores niveles de ingreso. Esto se ve acentuado por el incremento relativo de las remuneraciones en los puestos más calificados. La disminución del precio relativo del capital, generó un aumento de la demanda de su factor cooperante: el trabajo humano calificado. Éste, relativamente más escaso, pudo así incrementar su participación en la apropiación de la riqueza de la economía pujando por mayores remuneraciones.

Según datos de FIDE, se produjo un empeoramiento en la distribución entre operarios *industriales calificados y no calificados* que guarda relación

con lo anteriormente mencionado. Los primeros, aumentaron su poder adquisitivo en un 9,8% entre 1991 y 1997; mientras que los segundos, lo hicieron

en un 5,8% cayendo así su participación y deteriorándose la distribución del ingreso dentro del sector industrial.

GRAFICO N° 17
DEMANDA DE EMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO
TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS
 Octubre de Cada Año. Índice base 1991=100



Fuente: EPH, INDEC.

4.3. CAMBIOS EN LA OFERTA

Desde el final de los '80, la Población Económicamente Activa (PEA) comenzó a crecer rápidamente. La tasa de actividad del conjunto de la población, empezó a subir de manera sostenida a partir del 37,3% registrado en 1984, hasta alcanzar el 42,1% en 1998.

Este comportamiento no puede ser explicado por el crecimiento demográfico ni migratorio. En la década del '80, la expansión de la Población en Edad de Trabajar (PET), se aceleró en el contexto de una inmigración neta. Sin embargo, durante los '90, el crecimiento de la PET se desaceleró significativamente. Según las estimaciones de la CEPAL, las tasas de crecimiento anual de la PET pasaron del 1,66% en 1980-90, al 1,45% en 1990-2000; siendo este último el valor más bajo entre los países de América Latina.

En parte, el incremento de la PEA, se debería a que durante los '80 habría jugado el efecto "retiro" o "trabajador desalentado", y que desde la adopción del Plan de Convertibilidad hasta mediados de

1994, habría jugado el efecto "llamado" o "trabajador alentado".

Pero sin lugar a dudas el factor más importante lo constituye el crecimiento de la tasa de participación de la mujer. Entre 1990 y 1998 la participación femenina se incrementó un 25%, mientras que en el caso de los hombres el crecimiento fue de sólo 5%.

Ese rápido incremento de la PEA femenina no es una especificidad argentina, sino que se trata de un proceso verificado en la inmensa mayoría de los países, cualquiera sea su sistema político y grado de desarrollo económico. Las razones de este incremento son numerosas, se destacan las siguientes:

a) Un mejoramiento sensible de las calificaciones y competencias profesionales de las mujeres, debido a:

- El generalizado acceso de las mujeres al sistema de educación formal, en todos los niveles, egresando con buenas performances.
- El acceso de las mujeres a la formación profesional, incluso en sectores donde anteriormente estaban excluidas.

b) Cambios institucionales:

- El desarrollo de los puestos de trabajo a tiempo parcial y la eliminación de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres.

- La flexibilización de la legislación del trabajo, creando formas promovidas de empleo y de duración determinada, de carácter precario que implican una reducción en los costos laborales y especialmente la eliminación o reducción de los costos del preaviso e indemnización en caso de despido y de las contribuciones al sistema de seguridad social.

c) Los cambios en las normas de consumo y de vida, que incitan a las mujeres a participar en el mercado de trabajo como un trabajador adicional, para generar ingresos complementarios, debido a:

- El deseo de acceder a la propiedad de la vivienda familiar, recurriendo a créditos personales e hipotecarios.

- El incremento de la propensión familiar a consumir bienes durables para el equipamiento del hogar, por efectos de la modernización y de la publicidad, recurriendo al crédito.

d) Un reconocimiento cultural, social y político a las mujeres, en materia de igualdad de derechos y de posibilidades.

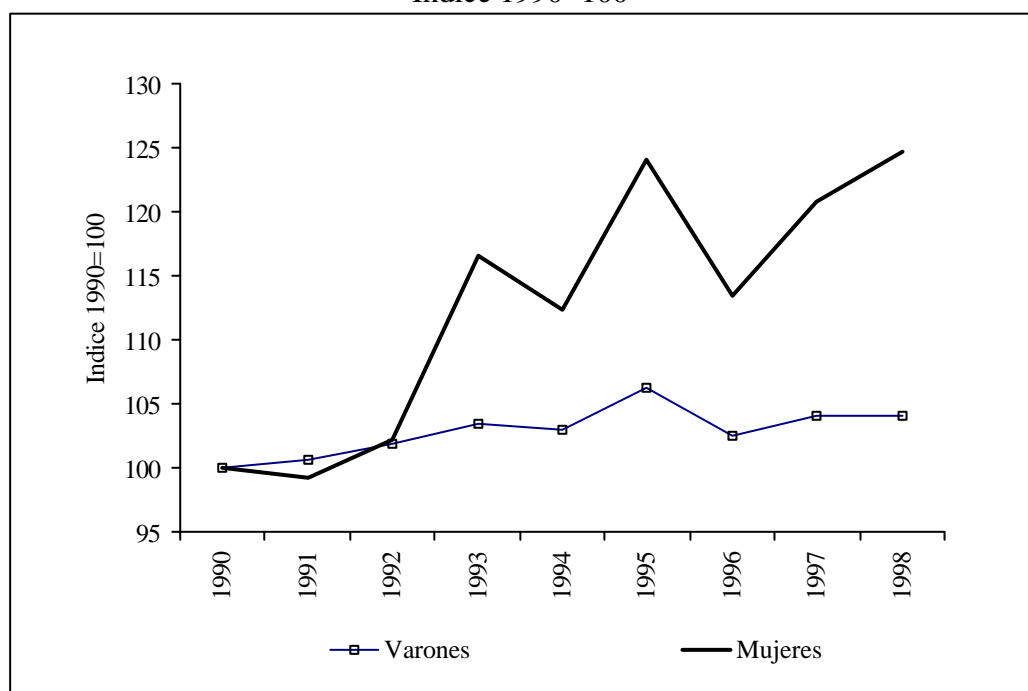
e) Los cambios en el comportamiento demográfico, que redujeron el número de hijos y la dimensión promedio de las familias.

f) El progreso en materia de infraestructura social, que permite liberar fuerza de trabajo femenina de sus tareas domésticas y del cuidado de niños y ancianos.

g) Finalmente el proceso de introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales que cambiaron la modalidad del proceso de trabajo, disminuyendo la carga física de trabajo.

Por todas estas razones, la tasa de participación femenina se incrementa, tanto en los momentos depresivos (para completar ingresos familiares) como en los de expansión del ciclo económico (atraída por el crecimiento); es decir que a diferencia de la PEA masculina, su dinámica reúne ambos comportamientos: procíclicos y anticíclicos.

GRAFICO N° 18
TASA DE ACTIVIDAD 1990-1998
Indice 1990=100



Fuente: INDEC.

CUADRO N° 23
TASAS DE ACTIVIDAD POR GENERO Y EDAD. TOTAL AGLOMERADOS

En Índices 1991=100

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	100	102	104	103	105	106	107
Varones	100	99	100	101	101	101	101
Hasta 24	100	104	107	111	112	110	106
25 a 39	100	99	101	100	100	100	100
40 a 49	100	100	100	100	100	100	99
50 a 59	100	100	101	100	101	102	102
60 y más	100	100	93	83	87	88	101
Mujeres	100	105	108	107	111	113	116
Hasta 24	100	101	109	110	114	122	117
25 a 39	100	102	101	104	111	108	108
40 a 49	100	105	111	108	103	107	113
50 a 59	100	115	124	117	126	126	133
60 y más	100	109	119	96	92	107	118

Fuente: EPH, INDEC.

Dentro del género masculino, los más jóvenes son los que más aumentaron su tasa de participación en los '90, mientras que en los '80 fueron los que más la redujeron. En las mujeres, en cambio, aumentó la participación de las jóvenes, pero más lo hicieron las de edad avanzada (50 a 59 años); probablemente se trate de conyuges incentivadas por los motivos antes expuestos (1991-92: trabajador alentado; 1995-96: trabajador adicional).

Entre 1990 y 1993 aproximadamente, el incremento general en las tasas de actividad parece estar inducido por el crecimiento de las oportunidades de empleo y de los salarios de las ocupaciones menos calificadas. Esto sería cierto para los oferentes "secundarios" de trabajo, ya que al aumentar bruscamente el salario medido en bienes transables por efecto de la apertura, incorporándose al mercado lograban contribuir al hogar con bienes de "lujo" (alta elasticidad ingreso). En estos años la demanda pudo absorber unas tres cuartas partes de los ingresantes extras.⁷⁴

Sin embargo, a partir de 1994 el empleo comenzó a caer. Esto no se habría originado en la pérdida de empleo de los jefes de hogar, ya que de cada diez hogares donde aumentó la tasa de actividad, en siete de ellos el jefe no cambió su situación ocupacional y

sólo en uno perdió el empleo sin conseguir uno nuevo. El crecimiento de la oferta laboral se asocia, en cambio, con bajos niveles de ingreso familiar. Como aproximación a lo anterior tenemos que aquellos hogares donde subió la tasa de participación, tenían, antes de la incorporación, un ingreso per cápita inferior al promedio (Llach, 1998).

Quienes tuvieron éxito en la búsqueda, contribuyeron a que el ingreso familiar aumentara en un 10%. En aquellos hogares donde los trabajadores desalentados abandonaron la PEA, el ingreso per cápita promedio bajó un 22% por efecto de la menor actividad.

En suma, la diferente decisión de las personas respecto a su participación en el mercado laboral, provocó por un lado, que en algunos hogares aumentara el empleo y también el ingreso per capita y en otros hogares cayera tanto el empleo como el ingreso per capita.

5. REFLEXIONES PRELIMINARES: INFORMALIDAD, DESIGUALDAD Y DESEMPLEO

Un hecho destacado de la economía a nivel mundial, del cual nuestro país no fue una excepción, es la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En todo el mundo la tasa de participación de las mujeres se ha incrementado en estas últimas décadas. En Argentina la proporción de mujeres en la oferta laboral

⁷⁴ Una hipótesis (Becaria, Chisari y Montuschi (1997)) es que la participación se mantuvo por la necesidad de pagar créditos contraídos durante la etapa inicial.

creció un 20% durante los '90. Esto ha sido utilizado como uno de los factores explicativos del incremento del desempleo. Como datos que respaldan esta afirmación, puede considerarse que el índice promedio de las personas que no encontraron trabajo creció un 80%, la desocupación específica de las mujeres (110%) casi duplicó a la de los hombres (59%).

Si al incremento de la participación de las mujeres, se une el hecho que la falta de trabajo no afecta por igual a los diferentes deciles de la población, puede encontrarse una *primera vía* por la cual el incremento del desempleo, producto de una mayor oferta, en este caso femenina, ha incrementado la desigualdad de los ingresos. En esta explicación, la educación es un factor fundamental.

Pero existe una *segunda vía* por la cual el incremento de la participación en el mercado laboral de las mujeres afecta la desigualdad. Aquí influye también la educación, pero en forma muy importante la otra característica de Argentina (y del caso latinoamericano): la informalidad.

El primer paso para explicar este segundo canal de influencia, surge de considerar conjuntamente el incremento en la tasa de actividad femenina y el hecho de que dicha tasa es muy diferente para los distintos grupos de ingresos. Según los datos que brinda el trabajo de Jimenez y Ruedi (1997), para 1992 en promedio el 48,7% de los cónyuges (mayormente mujeres) de los jefes de hogares ocupados se mantenía inactivo. Pero desagregando por decil, se observa que ese porcentaje es 27,7 para el decil más alto y 81,4 para el decil más bajo. Sobre la evolución en la década del '80, puede observarse que la tasa de participación de los cónyuges de jefes de hogares ocupados, se incrementó notablemente entre 1980 y 1992. Pero nuevamente es muy diferente si se desagrega por

decil de ingreso. Por ejemplo, el porcentaje de personas inactivas cayó un 20%, pero cayó mucho más la inactividad del decil más alto (-32%) que la del decil más bajo (-7%).

Por lo tanto, si bien se incrementó la participación de las mujeres en el mercado laboral, este incremento tuvo más importancia en los hogares más ricos, lo cual se traduce en mayor desigualdad.

Los factores explicativos de la diferencia en la tasa de participación entre mujeres de hogares pobres y mujeres de hogares ricos, pueden estar dados por la influencia que ejercen las bajas remuneraciones asociadas a los niveles de educación alcanzados, desalentando la búsqueda de empleo, especialmente durante períodos de reducciones en los niveles de actividad económica y por la mayor presencia relativa de menores en los hogares pobres que incrementa los costos de participación en el mercado laboral. (Jimenez y Ruedi (1997)).

La existencia de un mercado informal tiene un importante rol en explicar lo anterior. Particularmente el mismo se puede constituir en una de las causas que están detrás de la diferencia entre las tasas de participación en el mercado de trabajo entre diferentes niveles de ingreso. Un trabajo en el sector informal, a diferencia del sector formal, no es acompañado por beneficios sociales, tales como servicios de guardería para niños, salario familiar, subsidios por nacimiento, etc., que disminuirían los costos asociados a la participación en el mercado de trabajo. Por lo tanto, si para los deciles más pobres hay posibilidades de encontrar un empleo, existe una alta probabilidad de que éste sea en el sector informal, ello se constituye en un factor adicional que explica el diferencial de tasas de participación y por esta vía la desigualdad en los ingresos.⁷⁵

⁷⁵ Puede consultarse el trabajo de Jimenez y Ruedi (1997) para una formalización de la relación entre tasas de participación y desigualdad.

Capítulo 4

Equidad y políticas

1. INTRODUCCION

En un trabajo anterior (Sarghini y otros, 1998), referido al sector industrial, se concluyó que el crecimiento experimentado durante los '90 generó un conjunto de problemas que hicieron que dicho crecimiento no fuera sostenible. La forma en que creció el sector industrial originó que algunas variables evolucionaran de manera no compatible con un crecimiento con equidad. Estas variables tienen que ver con las cuentas externas, el empleo y el equilibrio regional y, detrás de cada una de ellas, existe una dimensión de la equidad.

En este trabajo se ha profundizado el estudio de la equidad, considerando la economía como un todo (no sólo el sector industrial) y teniendo en cuenta como reflejos de la equidad, el desempleo, la distribución del ingreso, la pobreza y también a la interacción entre ellos. En este capítulo, a manera de conclusión, se harán consideraciones de política.

2. ELEMENTOS A TENER EN CUENTA

2.1. LA EQUIDAD, DESIGUALDAD Y EL DESEMPLEO

2.1.1. La equidad como objetivo

Reflexionar sobre el nivel de equidad en una sociedad es una tarea compleja, porque es necesario introducir juicios de valor para evaluarla y es difícil distinguir, en determinados casos, si una situación es el resultado de una elección personal o de los condicionantes a los que se enfrenta el individuo. Las dificultades citadas han hecho que las consideraciones de equidad sean poco evaluadas en las formulaciones de política. Este trabajo persigue como objetivo, dar los primeros pasos en el planteo de una política equitativa.

Hay tres aspectos que pueden considerarse como un reflejo de la equidad o inequidad en una sociedad: la forma en la que se distribuyen los ingresos, la tasa de desempleo y la proporción de personas en situación de pobreza. Cada uno es una

medida imperfecta, pero es difícil que una situación que se caracteriza por una desigual distribución de los ingresos, una alta tasa de desempleo y una gran proporción de personas en situación de pobreza, pueda considerarse como equitativa.

La evaluación independiente de cada uno de estos indicadores no permite obtener resultados concluyentes, pero que en una sociedad se presente una combinación de esas situaciones (pobreza, desempleo y desigualdad) o una elevada magnitud en alguno de los indicadores, es un fuerte indicio para definir que el objetivo de equidad, está lejos de cumplirse.

Por ejemplo, en los países europeos que presentan una relativa igualdad en la distribución de los ingresos y un alto nivel de desempleo, o en Estados Unidos donde se observa la situación inversa, es difícil realizar una conclusión sobre las cuestiones de equidad. Sin embargo, esto parece más fácil en los países de América Latina, donde estos indicadores presenta niveles preocupantes.

2.1.2. Igualdad de oportunidades y equidad

Siguiendo uno de los enfoques presentados en el Capítulo 1, resulta claro que la igualdad de oportunidades es un elemento necesario para alcanzar una sociedad más equitativa. Es decir, la remoción de todas las barreras sociales y económicas, para que todas las personas puedan alcanzar el mismo conjunto de bienes, es un objetivo que debe contener toda política que persiga la equidad. Sin embargo, la igualdad de oportunidades no es suficiente para lograr una mayor equidad. Las diferencias en dotaciones iniciales (habilidades naturales, educación, herencias, etc.) afectan también la elección de los individuos. Por lo tanto, en estos casos no sólo se requiere remover todas las barreras para lograr igualdad de oportunidades, sino también se necesita alguna política complementaria que logre o ayude a emparejar las diferencias en esas dotaciones iniciales.

Esto es completamente aplicable cuando se habla de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos (salud, educación y vivienda), pero también en el acceso a un trabajo. En este último caso, la escasez de recursos, un ambiente inapro-

piado caracterizado por la falta de vivienda, servicios de infraestructura, etc., son una explicación de las diferentes tasas de participación en el mercado laboral y, por lo tanto, factores de inequidad.⁷⁶

2.2. ARGENTINA Y LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

2.2.1. Cuatro casos de referencia

De la revisión del panorama mundial, se observan cuatro casos referenciales. En un extremo se encuentra Japón, donde se han visto buenos indicadores de empleo, conjuntamente con buenos indicadores de distribución del ingreso. En el otro extremo se ubica el caso latinoamericano, donde se observan altos niveles de desempleo y uno de los peores indicadores mundiales de desigualdad en la distribución del ingreso. En el medio están el caso norteamericano, donde la tasa de desempleo se ha mantenido baja; y el caso europeo, donde a pesar de tener altos niveles promedio de desempleo presenta, respecto a los otros casos, buenos indicadores de distribución del ingreso.

En el caso latinoamericano es clara la interacción entre distribución del ingreso y desempleo. La pérdida de empleo formal, compensada en parte por un incremento en el empleo informal, lleva consigo el incremento del desempleo, pero el incremento del empleo informal, también genera un empeoramiento en la distribución del ingreso.

2.2.2. ¿Hay que tomar alguno de esos caminos?

El análisis de los países latinoamericanos permite concluir que además de existir una extensa y creciente brecha entre las personas ocupadas y las que muestran interés en trabajar, también dentro del primer grupo, hay grandes diferencias entre trabajadores formales, relativamente estables, con trabajos de alta productividad y gran cobertura social, y participantes de mercados informales, donde las características anteriores o están ausentes o no se presentan en forma adecuada.

La consideración de esta dualidad hace que la adopción de algunos de los casos analizados, sea

una tarea difícil y también insuficiente, ya que podrían recogerse sólo los aspectos negativos de cada uno de ellos, sin incorporar los positivos.

Por ejemplo, aplicar políticas del estilo europeo, como manera de compensar la pérdida de ingresos producto de la falta de trabajo, tiene dos inconvenientes o desventajas en Argentina: en primer lugar existen importantes diferencias institucionales (problemas de diseño de instrumentos, de gestión, etc.) entre Argentina y esos países, para que esa política pueda emprenderse con eficacia y eficiencia. En segundo lugar, la segmentación que presenta el mercado laboral, implica una menor recaudación tributaria (por la evasión que tiene implícita la informalidad) y genera problemas de información⁷⁷ que dificultan llevar a cabo esas políticas. De lograr mejoras en esos aspectos, los problemas institucionales y la informalidad, quedaría pendiente aún resolver el problema que tiene Europa y que no ha podido aún solucionar: la persistencia del desempleo. Por lo tanto, seguir este camino (el "europeo") es difícil, primero hay que mejorar el diseño y gestión de instrumentos y eliminar la informalidad y la evasión, e insuficiente, ya que persistiría aún el problema de la desocupación.

Avanzar en una mayor flexibilidad y desregulación, es la segunda alternativa disponible y apunta a un modelo como el norteamericano. En este caso se podría disminuir la tasa de desocupación produciendo una mejor y más rápida transición entre actividades que desaparecen y otras que surgen, pero dado el problema estructural de segmentación del mercado y la ausencia de una cobertura social universal (que asegure dichos beneficios, sin considerar la situación ocupacional), esto traería aparejado un desmejoramiento de las condiciones laborales, sociales y por lo tanto de las cuestiones distributivas. A su vez, para este último problema, EEUU no ha encontrado aún una solución.

Algunos aspectos del modelo japonés se adecuarían mejor a la problemática planteada. Una mejor relación entre trabajadores y empresarios y algunas medidas que esto implica, podría hacer avanzar hacia la solución de los problemas mencionados. Sin embargo persiste el problema de la informalidad y, fundamentalmente, es difícil seguir modelos cuando la diferencia está en cuestiones culturales.

⁷⁶ En muchos casos el no contar con dinero para pagar un transporte público impide o reduce las posibilidades de búsqueda de empleos.

⁷⁷ Al no tener registro de los trabajadores informales, no es posible contar con datos (antigüedad en el empleo, actividad, etc.) que posibilita la aplicación de políticas al respecto.

2.3. ARGENTINA EN LOS '90

2.3.1. Reformas parciales e insuficientes

Ciertamente que la solución a los problemas que enfrenta Argentina no pasa por seguir estrictamente alguno de los modelos analizados (Europa, Estados Unidos o Japón). Sin embargo, cabe preguntarse acerca de la posibilidad de realizar una combinación de los mismos que integre los aspectos positivos de cada uno. En este marco ¿Cuál ha sido la dirección de las medidas tomadas durante los '90?

Por un lado, se realizaron reformas en la economía tendientes a liberalizar y desregular el comportamiento de los mercados para así incrementar los niveles de eficiencia y productividad, en concordancia con el esquema presentado en Estados Unidos. Mientras que, por otro lado, teniendo en cuenta las políticas emprendidas, se observó una aplicación de múltiples instrumentos provenientes en su mayoría del modelo europeo (seguro de desempleo, planes de empleo mínimo, etc.).

De esta manera, se habría intentado realizar una combinación de ambos modelos (Europa y EEUU). Sin embargo, por el lado de la normativa laboral, ésta no logró completarse debido al enfrentamiento de intereses sectoriales (empresas versus sindicatos) y la controversia existente en torno a los resultados de

estos cambios. A su vez, las políticas que intentaron mejorar los indicadores de pobreza y desigualdad, no alcanzaron la coordinación y profundización requeridas para maximizar su impacto; así como tampoco se asignaron los montos necesarios dada la magnitud del problema.

Se observa entonces que el acercamiento a ambos modelos ha sido tan sólo parcial, en ningún caso se tuvo en cuenta la necesidad de resolver el problema de la segmentación del mercado de trabajo (informalidad), como forma de garantizar el éxito de la políticas y cambios institucionales aplicados.

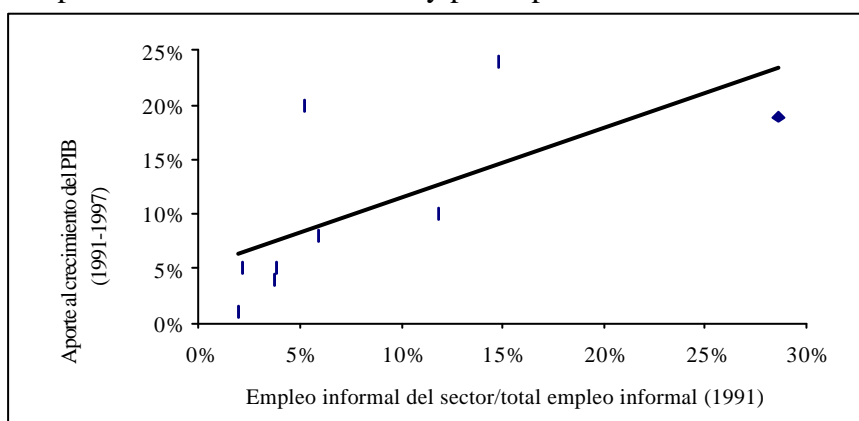
2.3.2. Crecimiento e informalidad

Uno de los interrogantes que se ha planteado al analizar la evolución de la economía argentina en los '90, ha sido por qué el crecimiento experimentado en esta década, ha estado acompañado por un desmejoramiento en los aspectos relacionados con la equidad. Se considera que un aporte para el entendimiento de esta situación, puede brindarlo el análisis de la informalidad en el mercado laboral, ya que, de acuerdo al Gráfico N° 19, al tomar los diferentes sectores que componen el Producto Interno Bruto, se verificó una relación positiva entre aporte al crecimiento del producto en el período (1991-1997) y la participación del empleo informal.⁷⁸

GRAFICO N° 19

CRECIMIENTO Y EMPLEO INFORMAL. SECTORES ECONOMICOS

(Porcentaje de aporte al crecimiento del PIB y participación del sector en el empleo informal)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación e INDEC.

⁷⁸ La importancia del empleo informal se mide como el cociente entre empleados informales en el sector sobre total de empleados informales de la economía.

2.4. LA INFORMALIDAD: UN DILEMA DE POLITICA

De lo expuesto surge que la informalidad es una cuestión central en los tres capítulos de este trabajo:

Una situación donde predomina o es muy importante el trabajo no registrado, es difícil de calificar como equitativa, la informalidad es fuente de inequidad (Capítulo 1).

La informalidad es la característica del modelo latinoamericano y particularmente de Argentina (Capítulo 2), y dificulta seguir alguno de los casos internacionales para alcanzar buenos resultados en términos de equidad.

Por otra parte, la existencia de un importante mercado informal contribuye a la desigualdad a través del pago de menores remuneraciones, la inexistencia de beneficios sociales y la profundización de la desigual participación entre deciles en este mercado.

Por último, entre los sectores que componen el producto bruto argentino, se observa una relación positiva entre aporte al crecimiento e importancia del sector informal durante la década del '90. (Capítulo 3).

De esta manera, la informalidad "atraviesa" las principales conclusiones de este trabajo y se convierte en un elemento central a tener en cuenta en cualquier medida de política, ya que además de constituir un factor de inequidad, su no solución podría hacer inefectivas las mismas.

Dos ejemplos pueden clarificar este punto. El primero lo constituyen las propuestas a favor de las Pymes. Es muy común que muchas acciones encaminadas a solucionar el problema del desempleo se centren en el fomento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Pero si dichas acciones no consideran el problema de la informalidad, aún creando mayores puestos de trabajo, no se lograría mejorar las cuestiones de equidad. Hasta el momento el mayor número de trabajos no registrados, se observa en éstas empresas. Según datos de la EPH de Octubre de 1997, la proporción de trabajadores informales en las empresas que tienen hasta 5 ocupados, era del 76,2%, cuando la informalidad promedio para ese mismo año alcanzaba al 40%. Por lo tanto, si no se complementa el apoyo a las PyMEs con medidas que reduzcan la informalidad, el resultado de la política sobre la equidad será incierto, ya que más PyMEs que generen más empleo, significará más empleos pero informales.

En el mismo sentido se ubican los planes de fomento del empleo a través de la obra pública y, por ende, de la construcción. La misma fuente de información dice que el 70,3% de los ocupados en este

sector, lo constituyen trabajadores informales. Por lo tanto, al igual que lo dicho para las PyMEs, este tipo de políticas si no reconoce y considera en su diseño el problema de la informalidad, pueden no mejorar la equidad

Por otra parte, el problema del desempleo no es independiente de la informalidad. Los dos están estrechamente relacionados. Un alto desempleo propicia el incremento de la informalidad y a su vez, este incremento del mercado informal impide un mayor aumento del desempleo. Se plantea entonces un verdadero dilema de política: ¿Cómo combatir la informalidad sin que esto se traduzca en mayor desempleo?

Por un lado, la informalidad afecta la desigualdad y, por lo tanto, eliminarla o disminuirla es una política a favor de la equidad. Por ejemplo, retomando lo dicho en las reflexiones del Capítulo 3, si se incrementan los beneficios sociales asociados al trabajo (mayores guarderías para niños), esto puede actuar a favor de igualar las tasas de participación de los diferentes deciles y, de esta forma, se estaría siendo más equitativo. Lo anterior es similar al problema de la educación, donde en muchos casos no basta con la gratuidad de la enseñanza para lograr igualdad de acceso, además hay que apoyar a través de un sistema de becas a las personas de hogares humildes.

Sin embargo, eliminar la informalidad exigiendo que en el trabajo se brinden beneficios como los citados, estaría actuando en contra de la equidad, ya que introduciría mayores rigideces en el mercado que se traducirían en un incremento de las tasas de desempleo.

Esto implica que, como paso previo a una política de "formalización del mercado informal", deba emprenderse una reforma de las instituciones que actúan en dicho mercado.

La reforma institucional mencionada ¿Debe implicar necesariamente la eliminación de todos los beneficios para los trabajadores? Si este fuera el caso, la disminución de la informalidad no mejoraría la equidad.

La respuesta es negativa, pero presenta un verdadero desafío para el Estado. Una política equitativa tendría que ofrecer beneficios sociales (tal como seguros de salud, guarderías para niños, subsidios por nacimiento, asignaciones familiares) pero "por afuera" del mercado laboral, es decir a través de la política de gasto social, sin afectar el costo del trabajo.⁷⁹

⁷⁹ Piense qué ocurriría si para incrementar el acceso a la educación se incrementa el costo de educarse.

También hay que mencionar otro inconveniente. El círculo vicioso entre informalidad y desempleo, se agrava por los efectos negativos que tiene la informalidad cuando se desean implementar políticas. Esta no sólo tiene impacto negativo sobre el individuo, debido a que las remuneraciones son en promedio menores que en el sector formal y no tiene los beneficios que conlleva esos trabajos (cobertura social, jubilación, etc.), también afecta al Estado a través de la menor recaudación impositiva, producto de la evasión que la informalidad conlleva.

De esta forma resulta evidente que la informalidad debe eliminarse y esto es parte central de una política que tiene como objetivo una mayor equidad. Sin embargo la estrecha relación entre equidad e informalidad los convierte en objetivos complementarios. Si bien es importante un mayor control, desburocratización y la generación de una conciencia tributaria, todas las medidas que más adelante se detallan y que conforman una política equitativa, van en sentido también de eliminar la informalidad y la evasión.

3. HACIA UNA POLITICA EQUITATIVA

En definitiva, considerando todos los elementos citados en el presente trabajo, se piensa que una política equitativa, con centro en el mercado laboral, tendría que tener: incentivos adecuados para un crecimiento sostenible, un cambio en la legislación laboral y una fuerte política social universal. El conjunto de estos elementos, conforman lo que se denomina una estrategia de crecimiento inclusivo, la cual se trata a continuación.

3.1. UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

Lo primero que se debe resaltar en el camino hacia una política equitativa, es la cuestión del crecimiento y concretamente, la estrategia de crecimiento.

Como se planteó en la introducción del trabajo, la literatura económica no es concluyente sobre la relación entre crecimiento y equidad. Está claro que el crecimiento no necesariamente mejora la equidad, pero también es cierto que en una economía estancada, es difícil mejorar la equidad. En una sociedad donde hay grandes desigualdades distributivas, es más fácil y seguramente políticamente más viable distribuir más equitativamente la nueva riqueza (los incrementos), que tratar de redistribuir la existente.

En esto, el crecimiento y la forma en la que se crece, adquieren gran importancia. Si la riqueza que existe está desigualmente distribuida, en parte se debe a la situación de la que se partió, pero también es consecuencia de la forma de crecimiento que implícitamente tenía incorporada esa determinada distribución. En ese caso, seguir creciendo de la misma manera hará perdurar las desigualdades. Por lo tanto, es necesario crecer, pero también es importante la forma en que se crece.

Esto último no es ampliamente compartido en la literatura. Por ejemplo, para la resolución del problema del desempleo, algunos autores relegan la cuestión del crecimiento y hacen hincapié en una mayor flexibilización laboral. Ellos sostienen que el nivel de la tasa de desempleo es la resultante de los obstáculos que impiden alcanzar un equilibrio entre oferta y demanda de trabajo, estos obstáculos son normalmente rigideces institucionales que no permiten el ajuste del salario real (Marquez, 1998). A su vez, apuntan que si bien el crecimiento económico de hecho provocaría algún aumento de la cantidad demandada de empleo, sin una reducción de las rigideces en el mercado laboral, dicho aumento sería sesgado y débil (Pessino 1996).

En realidad estos autores también están pensando en la forma de crecimiento. La diferencia que este trabajo tiene con ese enfoque es en las recomendaciones de política. En un caso es suficiente la remoción de las rigideces para que la economía produzca más empleo. En el otro caso (para este trabajo), la política pública es la que hace la diferencia entre un crecimiento excluyente y otro inclusivo.

Esto no debe llevar a recomendaciones de política que especifiquen qué se debe producir y cómo. El mercado funciona bien en muchos casos y allí no es necesario ese tipo de intervención. Pero también, en algunos casos, el mercado no existe o funciona inadecuadamente o genera resultados diferentes a las preferencias sociales, es aquí donde debe hacerse hincapié en la estrategia de crecimiento. Por ejemplo, para expandir sus actividades y generar más empleos, las empresas necesitan créditos, en muchos casos de largo plazo, pero es claro que para un mismo proyecto de inversión algunas empresas lo consiguen fácilmente y otras no. En parte esto puede explicarse por razones internas de las empresas, pero en muchos casos hay factores que están más allá del manejo de la empresa. Es decir, el mercado funciona muy bien en algunas partes y no existe en otras. No hacer nada, significa aceptar la distribución de la riqueza que tiene implícito dicho crecimiento.

De la misma manera, si ante una expansión de la demanda de trabajo como consecuencia de un mayor crecimiento de la economía, algunos individuos consiguen empleo y otros no, una parte de este desempleo podría deberse a diferentes esfuerzos y capacidades personales, pero otra puede deberse también a barreras sociales y económicas ajenas a la decisión de cada individuo. No tomar ninguna medida generará un crecimiento en el que algunos consiguen empleo, reciben ingresos y pueden realizarse personalmente y, por otro lado, quedará un grupo marginado de la posibilidad de tener un empleo. Por lo tanto, se crecerá pero no con equidad.

Se puede seguir con otros ejemplos relacionados con la salud, la falta de vivienda, etc., y se obtendrían las mismas conclusiones. La idea central es lograr un crecimiento inclusivo, con el mercado funcionando libremente en dónde exista y lo haga bien, con una política pública que tenga como objetivos la igualdad de oportunidades y la disminución de las diferencias en dotaciones iniciales,⁸⁰ sin generar mayores distorsiones.

El diagnóstico es ampliamente compartido. El Banco Mundial (Shahid y Perry, 1997) destaca que el crecimiento en América Latina ha sido *excluyente*. A pesar de que algunos patrones de crecimiento han hecho uso del factor que es más abundante entre los pobres, el trabajo, este no ha sido el comportamiento típico del crecimiento en la región.

En línea con lo dicho, se encuentra la conclusión de una investigación sobre la industria en nuestro país, realizada con anterioridad (Sarghini y otros, 1998). En ese trabajo se concluyó que: "El crecimiento estuvo muy relacionado con la concentración económica y con una profunda reconversión tecnológica y organizacional de las empresas. Así se generaron y ampliaron los problemas del déficit externo, desempleo y desigualdades regionales".

Si bien la economía recuperó una dinámica perdida, lo hizo en una forma desequilibrada, mostrando lo que se puede denominar un crecimiento dual o excluyente, fruto principalmente de la coexistencia de sectores, regiones y personas con un amplio diferencial de productividad. Esto plantea la necesidad que desde el Estado se analice la posibilidad de realizar acciones que contribuyan a un crecimiento más homogéneo de la productividad.

Siguiendo con este enfoque, un crecimiento elevado y estable constituye lo que se podría llamar una

condición *cuantitativa* necesaria para facilitar la generación de nuevos puestos de trabajo y mejorar las condiciones de la población. El crecimiento de una economía, no es más ni menos que la generación de riqueza, esto tiene vital importancia para la reducción del desempleo, el mejoramiento de los indicadores de distribución y la reducción de la pobreza.

Sin embargo, también resulta importante realizar ciertas observaciones respecto a la *calidad* del crecimiento, ya que según sea la modalidad del mismo serán diferentes los resultados que genere en términos de las variables mencionadas. En esto son fundamentales la reforma en la legislación laboral, una política social abarcativa y un mercado financiero que cumpla efectiva y eficientemente su rol.

3.2. LEGISLACION Y EMPLEO: EN LA BUSQUEDA DE UNA MAYOR INCLUSIÓN

Según el BID, las políticas laborales en América Latina han estado tradicionalmente muy influenciadas por objetivos redistributivos, protegiendo a los trabajadores en su relación con las empresas y procurando estabilizar sus ingresos, tanto durante su vida laboral como en sus años de retiro. Por la forma como han sido aplicadas, estas políticas buscaron mejorar la participación del trabajo frente al capital, más que apuntar a un equilibrio en la distribución de los ingresos entre los trabajadores. Sin embargo, en la manera en que han sido diseñadas, para regir una relación laboral establecida en un contrato entre empresas formales y trabajadores permanentes, dejaron de lado a muchos trabajadores, especialmente aquellos con menor capacidad de generación de ingreso, esto también ha contribuido a agudizar la desigualdad entre ellos (BID, 1998)

Las conclusiones de este trabajo señalan como necesaria una modernización de la legislación laboral, que aumente la elasticidad-empleo del producto e incentive el blanqueo de los trabajadores en negro. Esto es importante, ya que no es conveniente que el mercado laboral tenga una regulación de diferente índole (espíritu) a la que rige sobre la actividad productiva. Por el contrario, las reformas en el mercado de trabajo, deberían responder a la demanda de la actividad productiva.

En otras palabras: dado que el trabajo para la actividad productiva es un insumo (no para la política económica), las normas que rigen a la actividad

⁸⁰ En el Capítulo 1 se discute la relación entre equidad, igualdad de oportunidades y diferencia en dotaciones iniciales.

en los '90 (apertura, desregulación, etc.), definen indirectamente las condiciones en que requieren sus insumos. Si los insumos no pueden llegar en las condiciones que demanda la actividad productiva, entonces se buscan caminos alternativos (empleo en negro, sustitución por capital) y/o se reduce el nivel de producción; en cualquier caso el resultado es una menor demanda de trabajo. Por ejemplo, si la economía se abre, entonces su actividad productiva estará sujeta a shocks internacionales y esto a su vez generará que fluctúe la demanda de trabajo. Si las regulaciones laborales no permiten que la utilización del trabajo fluctúe, entonces la utilización de trabajo y el nivel de producto no serán los máximos, dada la regulación vigente en el mercado productivo. En síntesis, si se quiere tener un mercado de trabajo que garantice la estabilidad de los trabajadores, esto no puede hacerse por ley, se debe tener una economía que le asegure cierta estabilidad a los productores.

El perfil de la legislación laboral estuvo, en sus orígenes, determinado por la necesidad de establecer y así proteger, ciertos derechos mínimos del trabajador, especialmente de las mujeres y los niños,⁸¹ contra la explotación del patrón. Con el paso del tiempo, las sociedades fueron ampliando los parámetros de bienestar mínimo que deseaban para sus ciudadanos y así la legislación laboral fue incorporando nuevos derechos como las obras sociales, las indemnizaciones por despido y los regímenes jubilatorios. En la actualidad, el surgimiento del desempleo y, en el caso particular de los países latinoamericanos, del empleo en negro en un contexto cada vez más competitivo, impone un nuevo desafío: seguir garantizando estos derechos elementales que hacen al bienestar de sus trabajadores, sin que esto perjudique la generación de empleos en el sector formal.

Frente a esta problemática, la legislación no debería imponer costos adicionales a los salariales y el Estado debería financiar con rentas generales aquellas prestaciones que antes se financiaban aumentando el costo laboral. Desde esta perspectiva, la reforma de la legislación laboral no constituye un retroceso sobre ciertos derechos, sino que busca facilitar el acceso a otros; básicamente al empleo formal. Se trata, ni más ni menos, de elaborar una legislación más equitativa.

Ya se ha mencionado que un elemento característico de la situación actual en Argentina, es que las leyes laborales presentan un alto grado de incumplimiento. De esta manera se observa una diferencia significativa entre la flexibilización *de jure* y la flexibilización *de facto*, expresada básicamente en el empleo en negro: 51% del empleo total en 1998. Esto habla a las claras de una economía que, en los hechos, ya se encuentra altamente flexibilizada. Por un lado, gracias a que el elevado desempleo lo permite, ya que reduce el poder de negociación del trabajador; y por el otro, debido a que los elevados costos que impone la legislación y las reducidas posibilidades de ser sancionado incentivan la contratación en negro.

Sin embargo, esta flexibilización *de facto* no invalida la necesidad de una flexibilización *de jure*, es más, quizás la esté reclamando. En este sentido, se debe tener en cuenta que una economía flexibilizada a través del trabajo en negro es una economía ilegal; una economía en la cual los individuos no sólo se encuentran excluidos en términos de consumo, ya que el empleo en negro implica en general ingresos bajos, sino que también lo están en términos legales. Las consecuencias de esto último van desde la exclusión de los sistemas de salud y previsión social, hasta la dificultad para incluirlos en políticas sociales. Por otra parte, las expectativas de los inversores demandan esto, porque siempre es mucho más confiable una economía donde la ley se cumple. Donde "*jure*" y "*facto*", coinciden.

En el contexto planteado, lo que se intenta identificar son aquellas regulaciones que estarían distorsionando la asignación de factores y desincentivando la contratación de mayores trabajadores. Para esto resulta necesario puntualizar cuáles son los ámbitos regulados por dicha legislación. Al respecto, se pueden dividir en tres las variables cuya movilidad se regula: la entrada y salida de trabajadores a la firma; la reasignación funcional de los mismos; y los cambios en el salario.

La primera se denomina movilidad externa y está determinada por los costos de entrada y salida de un trabajador a la firma que tiene que enfrentar el empresario. Básicamente se trata de los costos de indemnización por despido, el pre-aviso y los aportes patronales.

La segunda, o movilidad interna, consiste principalmente en la posibilidad de que, una vez incorporado a una empresa, el trabajador sea asignado a diferentes funciones o actividades ("Polifuncionalidad"). Otros aspectos incluidos en este tipo de movilidad son la fijación de vacaciones y de la jornada laboral.

⁸¹ Las primeras leyes de protección al trabajador surgen a mediados del siglo XIX en Francia, principalmente impulsadas por la explotación de niños y mujeres en las fábricas.

Por último se encuentra la movilidad de los salarios y en este sentido las regulaciones que afectan la posibilidad de reducirlos. Aquí la regulación principal es la fijación de salarios mínimos y la negociación contractual centralizada en cabeza del sindicato de nivel superior, que imposibilita la negociación de salarios en forma atomizada.

De esta manera, una legislación flexible será aquella en la cual estos costos de movilidad sean reducidos o nulos. Una legislación rígida será aquella en la que se impongan fuertes restricciones a la movilidad de estas tres variables.

3.2.1. Movilidad externa

Como ya se mencionó, los condicionantes principales de la movilidad externa son el régimen de despido y los aportes patronales.

a) Régimen de despido.

Para tener una perspectiva de su rigidez, es necesario analizar principalmente los requerimientos de preaviso, los montos indemnizatorios, las distintas causas que justifican el despido y el llamado período de litigio, durante el cual no es posible apelar el despido. En el Cuadro N° 24 se puede observar que en términos generales, Argentina posee un régimen de despido con un nivel de rigidez medio-alto, cercano a los países europeos de mayor rigidez. Sin embargo, el sistema no resulta homogéneo en cuanto a su rigidez y su posición varía según cuál sea la variable que se analice.

En relación con el *período de pre aviso*, el régimen se vuelve más flexible a medida que aumenta la antigüedad en el empleo. Así comienza siendo de los más rígidos y termina, para más de 20 años de antigüedad, entre los más flexibles. Por lo tanto, el mayor margen para reducir costos se encontraría en los requerimientos para los empleados con poca antigüedad.

CUADRO N° 24
LEGISLACION COMPARADA DEL DESPIDO

País	Pre aviso en meses			Monto de la indemnización en meses de salario				Consideración del despido incausado (1)	Período de litigio, en meses (2)	Rigidez aproximada del sistema en orden descendente (3)
	hasta 9 meses	hasta 4 años	hasta 20 años	hasta 9 meses	Hasta 4 años	hasta 20 años	más de 20 años			
Italia	0,3	1,1	2,2	0,7	3,5	18,0	32,5	0	0,8	57,5
España	1,0	3,0	3,0	0,2	1,3	6,0	35,0	2	1,7	49,8
Portugal	0,8	2,0	9,1	0,2	1,7	9,3	20,0	3	1,0	45,1
Suecia	1,0	4,0	6,0	0,0	0,0	0,0	32,0	1	6,0	38,0
Argentina	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	10,0	20,0	0	3,0	34,0
Grecia	0,6	1,7	9,0	0,3	0,9	4,6	9,0	1	2,0	25,1
Francia	1,0	2,0	2,0	0,0	0,4	2,7	15,0	0	1,2	21,9
Alemania	1,0	1,0	4,5	0,0	0,0	0,0	18,0	2	6,0	20,5
Irlanda	0,2	0,5	2,0	0,0	0,5	3,9	24,0	0	12,0	19,1
Países Bajos	0,6	1,0	5,3	0,0	0,0	0,0	5,3	1	2,0	11,2
Reino Unido	0,2	0,7	2,8	0,0	0,9	4,6	10,8	0	24,0	-4,0

Notas:

(1) El "0" indica que la habilidad del trabajador o la disminución de la actividad puede ser causales de despido; el "1" es cuando se deben hacer consideraciones sociales (edad, familia, etc.) para decidir qué trabajadores despedir; el "2" cuando antes del despido se debe intentar re-entrenar al trabajador; y el "3" cuando la habilidad del trabajador nunca puede ser un causal de despido.

(2) Período posterior al despido durante el cual no se puede apelar el mismo argumentando falta de causa.

(3) Suma simple de las columnas. La columna (2) se resta dado que la relación es inversa (a mayor número menor rigidez)

Fuente: OECD Jobs Study, 1994. Para Argentina elaboración propia en base a Reforma legislativa 1999.

En cuanto a los *montos indemnizatorios*, aquí también resultan particularmente elevados para las antigüedades menores. Sin embargo, la posibilidad de argüir incapacidad o reducción de la actividad económica como causal de despido justificado, disminuye el grado de rigidez que le otorgan los montos. Por último, el período durante el cual el trabajador despedido no puede apelar por falta de causa justificada, se encuentra entre los niveles medios internacionales.

Existe un factor adicional que le agrega flexibilidad al régimen de despido argentino: el *período de prueba*. El mismo tiene una duración de 30 días, extensible a 6 meses por convenio colectivo, durante los cuales el empleador puede rescindir el contrato sin necesidad de justificar su decisión y sin la obligación de pagar indemnización alguna.

De esta manera, resulta aconsejable la reducción de los montos indemnizatorios y en el mejor de los casos, la sustitución de dicho sistema por: i) un régimen de seguro de desempleo financiado con rentas generales, de manera de no incrementar los costos del trabajo; ii) un sistema en el cual el trabajador aporta a una cuenta individual cuyos fondos se le reintegrarían en caso de despido, o si voluntariamente decide dejar su trabajo; iii) una combinación de ambos sistemas.

b) Aportes Patronales.

En relación con los aportes patronales, el otro componente definido como determinante de la movilidad externa; haciendo un cálculo conservador, ya que se toma la menor rebaja (30%) aplicada a partir de 1996,⁸² los mismos se encuentran en un nivel del 24% del salario bruto. Este nivel de aportes, ubica a Argentina por debajo de países como Francia, España, Italia, los Países Bajos o Suecia, y en un mismo nivel que Finlandia, Austria o Alemania. En estos países los aportes patronales financian servicios de asistencia social de amplia cobertura, lo que no sucede en Argentina. En este sentido, ya se mencionó al inicio de esta sección, que resultaría positivo la eliminación de este tipo de impuestos, cubriendo la brecha de financiamiento con rentas generales y con los mayores ingresos aportados por la reducción de la evasión impositiva.

3.2.2. Movilidad interna

En este punto se incluyen básicamente las categorías ocupacionales y la reglamentación de las vacaciones y de la jornada laboral.

Las categorías ocupacionales regulan la posibilidad que tiene el empresario de asignar a los trabajadores a diferentes actividades, según cuáles sean sus necesidades. La modificación más importante al respecto, es la contenida en el art. 94 del régimen laboral para la pequeña empresa, Ley 24.467 (28/03/95). Éste autorizó al empleador a acordar con la representación sindical la redefinición de los puestos de trabajo correspondientes a las categorías convencionales. En este sentido, los convenios contractuales han avanzado mucho, reduciendo la cantidad de categorías existentes y ampliando la variedad de actividades incluidas en cada una, contribuyendo con esto a la polifuncionalidad.

Con respecto a las *vacaciones*, la modificación más importante también la realizó el régimen laboral para las PyMEs. En su art. 90, habilitó a los convenios colectivos de trabajo referidos a la pequeña empresa, para modificar en cualquier sentido las formalidades, requisitos, aviso y oportunidad de goce de la licencia anual ordinaria.

En relación con la *jornada laboral*, la Ley de Empleo N° 24.013 (17/12/91), modificó el art. 198 de la Ley de Contrato de Trabajo, autorizando a los convenios colectivos para establecer "métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio, de acuerdo con las características de la actividad". De esta manera, quedó posibilitada la modificación del tiempo de trabajo diario, según los requerimientos de la empresa, aunque sujeto a la aceptación del sindicato.

Las modificaciones más relevantes en los distintos aspectos de este punto, no fueron legislativas sino que se han reflejado en nuevas normas de los convenios colectivos de algunas actividades.

Entre los años 1991 y 1996, el principal aspecto de negociación en los convenios colectivos se concentró en la "reducción de otros costos y mejor uso de la capacidad instalada" (27,6% del total), donde dos de sus componentes son "distribución de vacaciones" y "reorganización de horarios". A su vez, el segundo grupo en importancia fueron las cláusulas comprendidas en "reorganización del trabajo" (22,1% del total), que incluye la "movilidad o polyvalencia funcional y trabajo en equipos" y la "re-assignación de funciones y categorías, criterios selectivos de promoción y vacantes y cambios similares".

⁸² Como ya se mencionó en el capítulo 3, a partir de 1996 se aplicó una reducción en los aportes patronales que fue del 30% al 80% según la zona geográfica, incrementándose a medida que aumenta la distancia a la Capital Federal.

Un ejemplo de lo anterior es el acuerdo entre el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor y la empresa Chrysler SA, mediante el cual se establece, entre otras cláusulas, "un mecanismo de administración anual del tiempo de trabajo con posible impacto positivo en la administración de los recursos humanos y el mantenimiento del empleo".

Estos mecanismos son útiles para la adaptación de la mano de obra a los nuevos desafíos productivos, al mismo tiempo que permiten utilizar criterios racionales para la distribución del personal en la empresa, de modo que disminuya el despido de personal.

3.2.3. Movilidad de los salarios

Con respecto al salario mínimo, el porcentaje de trabajadores que en 1997 recibían una remuneración cercana al mismo era del 5% y el salario mínimo representaba un 31% del salario promedio de la economía. Este último dato constituye un indicador aproximado de la significatividad del salario mínimo, en términos del salario que se encuentra pagando la economía y resulta particularmente bajo en la comparación internacional. De esta manera, se observa que el salario mínimo no constituye un elemento de rigidez y, por lo tanto, no es necesario concentrarse en reformar las regulaciones al respecto.

CUADRO N° 25
SIGNIFICANCIA DEL SALARIO MINIMO
EN DISTINTAS ECONOMIAS

País	Salario mínimo /Salario promedio
Italia	0,71
Alemania (Occ.)	0,55
Irlanda	0,55
Países Bajos	0,55
Suiza	0,52
Francia	0,50
Portugal	0,45
Reino Unido	0,40
EEUU	0,39
España	0,32
Argentina	0,31

Fuente: OCDE y EPH.

En cuanto a la rigidez impuesta por el régimen de negociación salarial, alrededor de un 50% de los empleados se encuentran abarcados por las negociaciones sindicales y además, la mayor parte de estos trabajadores representados por un sindicato trabajan en grandes empresas, generalmente los trabajadores de firmas con menos de 25 empleados no se encuentran sindicalizados. Esto sitúa a Argentina en un lugar intermedio entre la posición de Estados Unidos y la europea, es decir que en este aspecto tampoco existiría un nivel de rigidez problemático. Sin embargo, sí habría un bajo nivel de coordinación entre los representantes sindicales y patronales que impiden lograr

mejores resultados en términos de empleo agregado. La promoción de una mayor coordinación en este ámbito, resulta una aconsejable política de Estado.

Un elemento positivo para destacar, es la creciente proporción de contratos negociados a nivel empresa, homologados por el sindicato de nivel superior, lo que estaría indicando una mayor descentralización de las negociaciones y una tendencia a adaptar salarios y condiciones de contrato a situaciones particulares de las firmas.

A pesar de estos avances, es deseable que la legislación habilitara directamente la negociación a nivel empresas.

CUADRO N° 26
NUEVOS CONVENIOS POR NIVEL DE NEGOCIACION

Año	Por empresa	Por actividad o rama	Total
1991	18	79	97
1992	44	165	209
1993	91	127	218
1994	104	98	202
1995	125	71	196
1996	107	45	152
1997	148	21	169

Fuente: MTSS.

3.2.4. El caso de las PyMEs

Hasta aquí se ha hecho referencia a las reformas necesarias en la legislación del trabajo en relación de dependencia. Un tratamiento especial merece la e-
gistración de la actividad de las PyMEs, sector que presenta el mayor índice de informalidad. En la expli-
cación de este hecho pueden encontrarse dos argu-
mentos principales.

En primer lugar, la registración de un empleado genera gran cantidad de operaciones en una variedad de organismos (ANSES, AFJP, ART, Obra Social, Sindicato, Compañía de Seguros, etc.). Esto implica un significativo costo fijo por empresa y un costo fijo por trabajador formalizado. En grandes empresas, estos costos resultan insignificantes (economías de escala), pero en unidades de producción más peque-
ñas y con una mayor rotación laboral, estos costos son mucho más difíciles de amortizar. En segundo lugar, en muchas oportunidades, la no registración del em-
pleo está explicada por la no declaración de la activi-
dad en su totalidad. Al igual que en el caso de regis-
trar un trabajador, comenzar una nueva actividad implica una variedad de gestiones ante diversos orga-
nismos.

Resulta necesario una simplificación de los trámi-
tes respectivos. Para ello debería crearse un oficina que funcione como única ventanilla donde poder realizar la registración de trabajadores y de nuevas empresas. Esta oficina sería la encargada de gestionar con los diferentes organismos.

3.3. UNA NUEVA POLITICA SOCIAL

El cambio en la legislación laboral, fundamental-
mente la eliminación de los impuestos al salario, debe ser acompañado por una política social que se caracte-
rice por cubrir a la totalidad de la población en los gastos de salud, educación, vivienda y pérdida transi-
toria de ingresos, y se financie con impuestos genera-
les en lugar de impuestos a los salarios. Un objetivo importante de esta política, debe ser igualar las posi-
bilidades de acceso al trabajo. Por lo tanto, cobertura total no debe traducirse en subsidiar de la misma manera a ricos y pobres.

3.3.1. Cambio en el financiamiento

El sesgo hacia el financiamiento con impuestos a la nómina salarial que tiene Argentina, puede obser-
varse en el Cuadro N° 27:

Antes de la rebaja de aportes patronales producida en 1996, Argentina era uno de los países del mundo dónde mayor peso tenían los impuestos al salario sobre el total de impuestos pagados por los consumidores. Aún en la actualidad, esta proporción sigue siendo alta.

Por lo tanto, existe un amplio margen para rebajar impuestos al salario que podrían reemplazarse por otros como el impuesto a las ganancias. Las mayores dificultades de recaudación que impliquen, no pueden convertirse en un argumento para no hacer este cam-
bio, ya que del lado de los beneficios que acarreará esta transformación debe contarse la disminución de todos los problemas descriptos en el presente trabajo.

CUADRO N° 27
IMPUESTOS SOBRE EL TRABAJO
(en % al salario)

	Impuestos sobre el salario (1)	Total impuestos (2)	Impuestos al salario sobre total (3)=(1)/(2)
Argentina (hasta 1996)	33,0	49,2	67%
Italia	40,2	62,9	64%
España	33,2	54,2	61%
Francia	38,8	63,8	61%
Argentina (después 1996)	23,9	40,1	60%
Noruega	27,5	48,6	57%
Suecia	37,8	70,7	53%
Holanda	27,5	56,5	49%
EEUU	20,9	43,8	48%
Japón	16,5	36,3	45%
Alemania	23,0	53,0	43%
Bélgica	21,5	49,8	43%
Austria	22,6	53,7	42%
Finlandia	25,5	65,9	39%
Portugal	14,5	37,6	39%
Suiza	14,5	38,6	38%
Inglaterra	13,8	40,8	34%
Canadá	13,0	42,7	30%
Irlanda	7,1	34,3	21%
Australia	2,5	28,7	9%
Dinamarca	0,6	56,3	1%
Nueva Zelandia	0,0	34,8	0%

Notas:

(1) Costo laborales sobre salarios

(2) Suma de impuestos al salario, a los ingresos y al consumo.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Nickell y Galiani (1998).

3.3.2. Cobertura universal

a) Salud

El acceso a una cobertura de salud hoy está restringida a la posesión de un trabajo formalizado. Esto reduce la cobertura y produce un círculo vicioso, donde el acceso a la salud es importante para lograr buenos empleos, pero para tener cobertura sanitaria se necesita tener un buen empleo. Los empleados informales, desocupados o inactivos tienen que optar por contratar un seguro por su cuenta, si los ingresos se lo permiten, o atenderse en los hospitales públicos, en

donde compiten con los otros trabajadores que tienen cobertura, pero se asisten en forma gratuita en estos establecimientos.

A su vez, dentro del sector formal, se observa cierto grado de inequidad horizontal, donde individuos que realizan un aporte similar, reciben distintas prestaciones por el sólo hecho de pertenecer a diferentes ramas de actividad.

Para evitar estos problemas, una alternativa es establecer un nivel de cobertura básico, financiado con rentas generales. El Estado tendría que subsidiar a todos los habitantes a través de la entrega de un car-

net que permita la libre elección de una obra social (pública o privada). Subsidiar de la misma manera a ricos y pobres sería inequitativo, por lo tanto este carnet no deberá entregarse a las personas que superen un cierto nivel de ingreso o estén cubiertos de otra manera.

Los hospitales públicos deberían así convertirse en prestadores de servicios de salud y recibirían pagos por todos los servicios que realizaran. De esta manera se mejoraría la asignación de recursos, ya que la demanda desempeñaría un rol mucho más importante.

b) Educación

No hay política laboral o asistencial que compense la situación de un trabajador con bajos niveles de formación básica. El nivel de educación y calificación explica la informalidad, el desempleo, la inactividad y las remuneraciones bajas. Por lo tanto, se requiere un acceso amplio y equitativo a la educación y a la calificación.

Es necesario acercar la escuela al sistema productivo. Tiene que existir una estrecha relación entre educación y empleo. Para que mejore a largo plazo la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, se fomenta el aumento de la productividad en todo el sistema, la oferta de capacitación no sólo debe seguir creciendo sino también debe estar más equitativamente distribuida y adecuarse mejor a las necesidades de la producción y al manejo de las técnicas informáticas. Los sistemas educativos tendrán que reformarse con vistas a esos fines, mejorando el acceso actual de los pobres a la educación, combinando la educación general con la capacitación de los trabajadores poco calificados, perfeccionando los planes de estudio y, sobre todo, incrementando notoriamente la calidad educativa en todas las áreas del sistema con el propósito de conceder a todos los individuos una efectiva igualdad de oportunidad de recibir una buena educación.

Cabe aclarar que el acceso gratuito a la enseñanza, no es suficiente para lograr un amplio ingreso a la misma. Se necesita la implementación de un sistema de becas que evite la deserción escolar, que es muy alta entre aquellos jóvenes que necesitan trabajar para ayudar a sostener a su familia.

El gasto público en educación debería tener una fuerte orientación a la formación de la mujer, ya que los años de escolaridad formal juegan un papel importante a la hora de explicar la decisión de las mujeres de participar o no en el mercado laboral. Esto hace que la desigualdad se reduzca por dos vías: a) con un mayor nivel educativo aumenta la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, principalmente de aquellas que pertenecen a los deciles de menores

ingresos, donde los niveles educativos son más bajos,⁸³ b) por otro lado se reduce la informalidad. Habitualmente las mujeres que pertenecen a los estratos más pobres, con baja formación, tienden a emplearse en el sector informal (vgr. servicio doméstico), por lo tanto, al incrementarse la educación aumentan las posibilidades de acceder a trabajos formales que requieren de un mayor nivel de capacitación (estamos suponiendo que la informalidad está inversamente relacionada con el grado de educación del trabajador).

c) Pérdida transitoria de ingresos

Desempleo: un sistema que evita los problemas sobre los incentivos asociados con los seguros de desempleo tradicionales y los altos costos que imponen las indemnizaciones por despido, consiste en el aporte por parte de los trabajadores a una cuenta de ahorro individual, cuyos fondos utilizará en el caso de quedar desempleado. Esto podría complementarse, en el caso de que el aporte no alcance para obtener un ingreso aceptable en el período en que la persona esta desocupada, con un prestación solidaria provista por el Estado. Esta tendría que ser financiada por rentas generales y decreciente en el tiempo.

Embarazos: la falta de un conocimiento adecuado de la importancia de la mujer en el desarrollo económico y social, produce errores graves en la conceptualización de políticas específicas, toda vez que no incluyen una visión abarcadora de su papel en la vida social y económica. Su contribución es esencial para el bienestar de la familia, por los ingresos que obtiene por la venta de su trabajo, por las labores domésticas que realiza y por su impacto decisivo sobre la salud y la educación de los hijos.

En el contexto actual, las mujeres sufren particularmente el problema de la informalidad ya que ellas -a priori- representan un costo mayor para el empleador, debido a la posibilidad de quedar embarazadas. Es poco equitativo que sólo la mujer deba afrontar los costos del embarazo. Para reducir ese costo laboral podría implementarse un mecanismo basado en la constitución de un fondo común que se encargaría de financiar el período de inactividad pre y post natal. Para evitar gravar la nómina se debería financiar con rentas generales. Esta medida tendería a aumentar la demanda de empleo femenino.

⁸³ Este efecto también puede lograrse a través de políticas que contemplen subsidios por hijos a cargo, inversiones en infraestructura para el cuidado de niños, el apoyo público a zonas que una vez que resulten viables a la producción demanden por sus características, mano de obra fundamentalmente femenina, como podrían ser las áreas agrícolas y la industria textil.

3.4. EL MERCADO FINANCIERO

Tener un sistema financiero sólido y eficiente es una condición necesaria para crecer, a su vez el crecimiento de la economía es importante para consolidar dicho sistema. El sistema financiero cumple un importante rol en la economía, principalmente en cuestiones que tienen que ver con la eficiencia a través de una mejor asignación de recursos. También ciertos instrumentos financieros permiten lograr una mayor equidad intergeneracional. El financiamiento de algunas obras públicas mediante deuda, permite hacer recaer el costo de dicha obra en todos los que se beneficiarán con la misma, cuestión que no sería posible si se utilizara sólo la vía de los impuestos. Sin embargo, este es el punto más débil del sistema financiero que tiende a ser bastante inequitativo, porque se inclina a prestarle más al que más tiene. Es aquí donde surge la necesidad de complementar el funcionamiento del sistema financiero con políticas que permitan lograr el objetivo de un crecimiento inclusivo.

3.4.1. Informalidad y racionamiento de crédito

Es oportuno resaltar la relación entre dos problemas (informalidad y restricción al crédito) de dos mercados de factores (de trabajo y de capitales). Cuando se intenta explicar la causalidad que existe entre informalidad y restricción crediticia al sector productivo, principalmente al estrato de PyMEs, es posible encontrar una relación que opera en ambos sentidos.

Por un lado la restricción al acceso al crédito puede incentivar la informalidad. Es bien sabido que los problemas de información que afectan al sector financiero (que por ejemplo derivan en problemas de riesgo moral y selección adversa) hacen que muchas empresas no puedan acceder al financiamiento de terceros, en algunos casos porque es demasiado costoso, o simplemente por que se les niega. La falta de una garantía, la elevada tasa de “natalidad y mortalidad”, la imposibilidad de evaluar proyectos, son factores que hacen que las PyMEs sean las que sufren un mayor racionamiento. Entonces es posible pensar que una empresa que no posee un flujo estable de fondos, quiera minimizar la existencia de rigideces que, en una situación de demanda baja, resten fondos para la financiación de su capital de trabajo. El pago de impuestos podría interpretarse como un factor de rigidez, por lo tanto, la informalidad puede verse como un mecanismo para superar dicha inflexibilidad.

Además, puede ser que la imposibilidad de obtener financiamiento haga que si la empresa tuviese que pagar todas sus obligaciones fiscales en períodos aún normales, no pueda financiar ciertas inversiones que le permitan seguir compitiendo en el mercado.

La informalidad puede verse como una restricción informativa adicional, con lo cual los bancos reducen aún más su disposición a prestar. Además, quien financia puede estar pensando que en caso de que la empresa sea descubierta evadiendo, la regularización de su situación fiscal puede llevarla a la quiebra, con ello el riesgo de prestarle se incrementa y, con él, el costo de hacerlo puede llegar a ser prohibitivo. Pero, cómo sabe el banco que la empresa realiza actividades que no se encuentran formalizadas, ya que por cuestiones obvias la empresa no da a conocer esta situación. Quizás nunca lo compruebe, sin embargo, parece ser que los bancos y en general quienes analizan este tipo de empresas, parten de este supuesto.

En definitiva, restricción financiera e informalidad parecen explicarse mutuamente a través de un círculo vicioso difícil de romper sin el diseño de políticas que lo contemplen.

3.4.2. Un mercado incompleto

La falta de un mercado de capitales de largo plazo hace que el grado de equipamiento, modernización y expansión de la mayoría de las empresas dependa de su capacidad de autofinanciamiento y no de sus perspectivas futuras, lo que induce a una mala asignación del capital.

Se necesita de una institucionalidad que complete o perfeccione los mercados con el objetivo de incluir un segmento del mercado financiero dinámico de largo plazo, que permita el financiamiento de proyectos productivos y promueva el acceso al financiamiento de pequeñas y medianas empresas que sufren de la segmentación del mercado de capitales. Se requiere, en este caso, de entidades crediticias y mecanismos de garantías que realicen lo que el mercado de capitales local no ha logrado en forma espontánea.

3.5. LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

Las medidas descritas anteriormente, principalmente la modificación de la legislación laboral y la nueva política social, brindan los incentivos adecuados para crecer con equidad, eliminando la informalidad.

Sin embargo, para lograr completamente los objetivos planteados, es necesario que esas modificaciones sean acompañadas por políticas específicas de lucha

contra la evasión. No existen dudas que la evasión constituye hoy una de las restricciones fundamentales, no sólo para implementar la política social planteada, sino también para lograr una mayor competitividad, a través de la eliminación de los impuestos distorsivos (impuestos al trabajo, impuestos a los ingresos brutos). La evasión ha sesgado las estructuras tributarias hacia impuestos de fácil recaudación pero de muy alto costo social.

Estas políticas específicas deben comprender un mayor control y la generación de una conciencia tributaria. Por lo tanto, la reducción de la evasión no es un problema únicamente del organismo recaudador y de la legislación tributaria (de todos los niveles de gobierno), también es necesario una reforma institucional que involucre a la justicia, a los organismos de control, etc.

La potencialidad de la reducción de la evasión es evidente si se tiene en cuenta que, según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP),⁸⁴ el total del incumplimiento en el IVA (evasión + mora) habría alcanzado en el período 1996-1998 un promedio de \$10.200 millones anuales. Este monto es muy superior a la pérdida de recaudación que ocasionaría la eliminación de los impuestos al trabajo.

Por lo tanto, si a la reducción de la evasión (en el IVA y los otros impuestos) se le agrega una mayor eficiencia del gasto público, la concreción de una política social abarcativa como la anteriormente descrita, se hace mucho más factible.

4. REFLEXION FINAL: UN ENFOQUE EN CONJUNTO

Lo que se propone en líneas generales es llevar a cabo en forma conjunta las siguientes acciones:

i. Una disminución de los costos asociados con el trabajo, tanto el realizado en relación de depen-

dencia (aportes patronales, aporte a obras sociales, etc.) como autónomo (costos burocráticos, simplificación de trámites), que posibilite no sólo un incremento de la cantidad de trabajo sino también un mejoramiento en las condiciones del mismo.

ii. Una política social abarcativa que posibilite a las personas lograr un más amplio y equitativo acceso a la educación, salud, vivienda y compensación de pérdida transitoria de ingresos, financiadas con rentas generales y no con impuestos a la nómina salarial.

iii. Una política de control mucho más estricto que haga cumplir la nueva legislación propuesta y disminuya la evasión en todos los niveles. Esto ampliará la base impositiva actual.

iv. Brindar los incentivos adecuados para crecer en forma sostenida y sostenible (un crecimiento inclusivo).

Muchas de las medidas de política aquí expuestas perderían su eficacia si se instrumentaran en forma aislada. Como se ha observado, mejorar los aspectos de equidad obliga a accionar en varios frentes a la vez. De nada sirve el fomento a las PyMEs sin un cambio de legislación, tampoco cambiar la legislación y no mejorar los controles, ni esto último con la actual legislación. Tampoco ayuda si las modificaciones en las regulaciones no se realizan con una fuerte política pública de gasto social.

Algunas de las reformas mencionadas hechas aisladamente puede indudablemente empeorar la equidad. Por ejemplo, cambiar el sistema de financiamiento de la seguridad social sin atacar el problema de la informalidad, puede traducirse en que impuestos pagados por toda la sociedad financien gastos sólo hacia una parte de ella (los trabajadores formales).

⁸⁴ AFIP 1999.

Bibliografía

- AFIP: "La evasión en la Argentina", Boletín Impositivo N° 20. Marzo, 1999.
- Albornoz F. y Petrecolla D.: "Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires 1980-1995". *Económica*, La Plata, Vol. XLII, N° 1-2. 1996.
- Alem, L., Ambrosini, M. y Caracciolo, G.: "Estructura del desempleo en la OCDE", *Novedades Económicas* N° 168/169. 1994.
- Altimir O.: "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico* N° 145, Abril-Junio, IDES. 1998.
- Altimir O.: "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". *Desarrollo Económico*, *Revista de Ciencias Sociales* N° 145, Vol. 37, Abril-Junio. 1997.
- Athukorala Prema-Chandra: "Adjusting to prosperity: Japan as a New Labour Importing Country". Trabajo presentado en la XII Reunión de la International Economic Association. Buenos Aires, Argentina. 1999.
- Atkinson A. y Hills John: "Exclusion, Employment and opportunity", *CASE Papers/4*, London School of Economics, London. 1998.
- Atkinson A.: "Bringing income distribution in from the cold". *The Economic Journal*, march. 1997.
- Atkinson A.: "On the measurement of inequality". *Journal of Economic Theory* 2, November, pp. 244-263. 1970.
- Atkinson A.: "Seeking to Explain the distribution of Income", *Welfare State Programme*, WSP 106, London School of Economics. 1994.
- Atkinson T.: "Social exclusion, poverty and unemployment", en Atkinson A. and Hills J. (1998), "Exclusion, employment and opportunity", *Centre for Analysis of Social Exclusion*, London School of Economics, January. 1998.
- Banco Mundial.: "De la planificación centralizada a la economía de mercado". Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996, Washington. 1996.
- Bean, C.: "European Unemployment: A Survey" (en: "Journal of Economic Literature", Vol. XXXII, Number 2), 1994.
- Beccaria, Chisari y Montuschi: "Empleo y desempleo en Argentina", *Cuadernos de Economía* N° 25. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1997.
- Bekerman, M: "Reforma Comercial y Desempleo. Reflexiones para el Caso de la Economía Argentina" (en: "Segundas Jornadas de Investigación en Economía"). Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- Beveridge, W.: "Full employment in a free society", 1944.
- Beveridge, W.: "Unemployment a problem of industry", 1909.
- BID: "Facing up to inequality in Latin America", *Economic and social progress in Latin America – 1998-1999 Report*, Washington. 1998.
- Blanchard y Katz: "The natural rate of unemployment", *Forthcoming in the Journal of Economic Perspectives*. 1996.
- Boissonnat, P.: "Rapport de la Commision: Le travail dans vingt ans", *Commissariat Générale du Plan*, Ed. Odile Jacob, Paris. 1995.
- Britton A.: "Employment and social cohesion", en Atkinson A. and Hills J. (1998), *op. Cit.* 1998.
- Bronstein A.: "Reforma laboral en América Latina: Entre garantismo y flexibilidad", *Revista internacional del trabajo* vol. 116, , Organización Internacional del Trabajo. 1997.

- CEPAL: "Pobreza, empleo y distribución del ingreso en el primer quinquenio de los años noventa". 1995.
- Convenio Ministerio de Economía Bs. As.-CONICET: "Trabajo, Empleo, Desocupación y Políticas de Empleo", Documento 1, Decimosexta Entrega. 1998.
- Cowell H.: "Measuring inequality". Ed. Prentice Hall, Capítulos 1, 2, 3 y 5. 1995.
- Deaton A.: "The analysis of household surveys. Microeconomic analysis for development policy". Washington D.C., The World Bank, capítulo 3. 1997.
- Dejours, Christophe y Molinier, Pascale: "Le travail comme enigme", in: Sociologie du Travail, Ed. Dunod, Paris.
- Faster Y., Greer Y. And Thorbecke E.: "A class of descomposable poverty measures". *Econometría* N° 52. 1984.
- Feldstein, M.: "Income inequality and poverty", National Bureau of Economic Research. 1998.
- FIEL: "El empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. 1997.
- FMI: "Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures", *World Economic Outlook*. 1999.
- FMI: "Economic policy and equity: should equity be a goal of economic policy?". *Finance and Development*. September, 1998.
- Forti, A.: "Una época de decisiones difíciles para Europa", *Boletín Informativo Techint* N°285. 1996.
- Frediani, R. O.: "Políticas de Creación de Empleo en América Latina", *Revista de Economía* N° 78. 1995.
- Freyssinet J.: "Definition et mesure du chômage". 1998.
- Gasparini, L. y Sosa Escudero, W.: "Bienestar y Distribución del Ingreso en Argentina", 1980-1998, Departamento de Economía, UNLP. 1999.
- Gautie, Jérôme, Seminario DEA, de l'ENS de Paris, offset. 1998.
- Gerchunoff y otros: "El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas", *Cuadernos de Economía* N° 27. 1997.
- Grupo de Investigación Social, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: "La Pobreza en Argentina". Documento de Trabajo N° 9, Marzo. 1998.
- Higgings, B.: "Reducción del desempleo: resultados actuales y opciones de políticas", Sumario del simposio bancario. 1994.
- Jimenez Luis y Ruedi Nora: "Algunos factores que Inciden en la Distribución de los Ingresos en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 67, CEPAL, Santiago de Chile. 1997.
- Jones C.: "On the evolution of the world income distribution". Department of Economics Stanford University, March. 1997.
- K. Wever: "Utilidad de los sindicatos para subsanar las carencias sociales y económicas en los países avanzados", *Revista internacional del trabajo*, vol. 116, n° 4 (invierno). 1997.
- Kakwoni N. C.: "On a class of poverty measures". *Econometría* N° 48. 1980.
- Krugman, P.: "El internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad", *Crítica*, Grijalbo Mondadori, Barcelona. 1997.
- Lambert P.: "The distribution and the redistribution of income". Manchester University Press. Capítulos 2, 3 y 4. 1993.
- Layard, R. y Bean, C.: "Why does unemployment persist?", London School of Economics, London, England.
- Le Grand J.: "Equity and choice: an essay in economics and applied philosophy". London, Harper Collins Academic. 1991.

- Llach, Juan y Llach, Lucas: "Cancelando la hipoteca. Hiperinflación, reforma de la economía, empleo y desempleo en la Argentina de los 90", Working Paper N° 385, BID. 1998.
- Lustig, N.: "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura" Revista de la CEPAL, número extraordinario, 1998.
- Marquez, G.: "El Desempleo en América Latina y El Caribe a Medios de los Años 90". Documento de Trabajo N° 377. Banco Interamericano de desarrollo, 1998.
- Meda, Dominique: "Le travail, une valeur en voie de disparition", Ed. Aubier, Paris. 1995.
- Ministerio de economía de la Provincia de Bs. As., "Empleo y desempleo en Argentina", Cuadernos de Economía N° 25,
- Montuschi, L.: "Tendencias de corto y largo plazo del empleo en la Argentina", CEMA. 1996.
- Nickell, S. y Galiani S.: "Desempleo en la Argentina en los '90", Seminario de Economía Laboral y Desempleo, Instituto Torcuato Di Tella. 1998.
- OIT: "El empleo en el mundo 1996/97". Las políticas nacionales en la era de la mundialización, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 1996.
- Padalino, S. y Vivarelli, M.: "Coeficiente de empleo del crecimiento económico en los países del G-7", Revista Internacional del Trabajo, vol. 116 n° 2, OIT. 1997.
- Paredes, R.: "Mercado laboral e instituciones: Lecciones a partir del caso Chile", Documento de trabajo N°50, FIEL 1996.
- Pencavel, J.: "Labor Unions in Latin America, Conferencia sobre mercados de trabajo en America Latina". Banco Mundial, Instituto Torcuato Di Tella. 1995.
- Pessino, C.: "La Anatomía del Desempleo" (en: "Primeras Jornadas de Investigación en Economía"). Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1996.
- Putterman L., Roemer J. and Silvestre J.: "¿Does egalitarianism have a future? Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI, June, pp. 861-902. 1998.
- Ramos Joseph: "¿Es posible crecer con equidad?", Revista de la CEPAL N° 56, CEPAL, Santiago de Chile. 1995.
- Rawls John: "A theory of justice". Cambridge MA. Harvard University Press. 1971.
- Roche, Fynes y Morrissey: "Análisis internacional sobre el reparto del trabajo y creación de empleo", Revista Internacional del trabajo. Volumen 115, N° 2. 1996/2.
- Rodríguez, O.: "Heterogeneidad estructural y empleo" Revista de la CEPAL, número extraordinario, 1998.
- Roubini Nouriel: "Japan's Economic Crisis", Tokio. 1996.
- Sarghini Jorge y Otros: "La Industria en los 90", Cuadernos de Economía N° 42, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. 1998.
- Sen A.: "Poverty an ordinal approach to measurement". Econométrica N° 46. 1976.
- Sen A.: "Bienestar, justicia y mercado". Ed. Paidós. E.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona. Introducción de Damián Salcedo. 1997.
- Sen A.: "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", Revista Internacional del Trabajo, vol. 116, N°2, verano. 1997.
- Sen A.: "Inequality Reexamined", Cambridge, Mas Cambridge Univ. Press. 1992.
- Sen A.: "The standard of living". Cambridge University Press. 1987.
- Sen, A.: "Empleo, instituciones y tecnología. Algunos problemas de política". Revista Internacional del Trabajo, vol. 92, núm. 1 (julio). 1975.

Shahid J. y Perry G.: "The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade", The World Bank, Washington DC. 1997.

Silvia Montoya: "Efectos de la reducción de aportes patronales sobre el empleo", *Novedades Económicas*, enero. 1994.

Simkin Colin: "About Economic Inequality", Department of Economics, Working papers. 1998. (<http://www.usyd.edu.au/su/econ/research>).

Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, Japan.

Tanzi V.: "Fundamental determinants of inequality and the role of Government". International Monetary Fund, Working Paper 98/178, December. 1998.

Thon D.: "On measuring poverty". *The Review of income and Wealth*. 1979.

Vanhoudt P.: "Do labor market policies and growth fundamentals matter for income inequality in OECD countries? Some empirical evidence". International Monetary Fund, Working Paper 97/3, January. 1997.

Vleminckx, K.: "Luxembourg Income Study". 1998.

Weller J.: "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *Serie de Reformas Económicas N° 11*, CEPAL. 1998.

Williamson, Oliver: "Las instituciones económicas del capitalismo", FCE. 1989.

1. Introduccion.....	13
2. Equidad.....	14
2.1. La Equidad como Objetivo.....	14
2.2. Equidad, Justicia e Igualdad.....	15
2.2.1. Igualdad de resultados.....	16
2.2.2. Igualdad de eleccion.....	17
2.2.3. Una reflexion.....	18
2.3.....	19
Distribucion del Ingreso y Pobreza: dos reflejos de la equidad.....	19
3.....	20
El Desempleo: ¿Otra Fuente Potencial de Inequidad?.....	20
3.1.....	20
Trabajo asalariado: una perspectiva historica.....	20
3.1.1. Sociedades primitivas: el trabajo como una actividad más.....	20
3.1.2. Culturas griegas: el trabajo como impedimento para la reflexion.....	21
3.1.3. El nacimiento del trabajo como justificante de la existencia humana.....	21
3.1.4. La reflexion actual sobre el trabajo asalariado.....	22
3.2. Empleo, Desempleo y Pobreza.....	23
4. La Informalidad.....	24
4.1. Informalidad y Equidad.....	24
4.2. Evasion y Equidad.....	25
5.....	26
Equidad, Distribucion del Ingreso y Desempleo.....	26
6. ANEXO I.....	28
6.1.....	28
Distribucion del Ingreso: Conceptos y Medicion.....	28
6.1.1. Elementos a tener en cuenta.....	28
6.1.2. Medicion de la distribucion del ingreso.....	28
6.1.3. Distribucion del ingreso y bienestar.....	32
6.2.....	33
Pobreza: identificacion y agregacion.....	33
6.2.1. Problema de identificacion.....	33
6.2.2. Problema de medicion.....	33
6.3.....	35
Desempleo: Conceptos y Medicion.....	35
6.3.1. La definicion de desempleo.....	35
6.3.2. La utilidad de la nocion de subempleo.....	36
6.3.3. La importancia de los flujos de fuerza de trabajo.....	36
1. Introduccion.....	39
2. Caso EEUU.....	41
2.1.....	41
Estados Unidos y los problemas de distribucion.....	41
2.2.....	41
Evolucion del Mercado de Trabajo.....	41
2.2.1. Oferta de trabajo.....	43
2.2.2. Demanda de trabajo.....	44
2.3.....	45
Distribucion del Ingreso y Pobreza.....	45
3. Caso Europeo.....	46
3.1.....	46
Europa y la Persistencia del Desempleo.....	46
3.2.....	47

Evolucion del Mercado de Trabajo	47
3.2.1. La oferta de trabajo	48
3.2.2. La demanda de trabajo	48
3.3.....	48
Distribucion del Ingreso y Pobreza.....	48
4. Caso Japon.....	50
4.1. Japon, un Caso sin Dilema	50
4.2.....	51
Evolucion del Mercado de Trabajo.....	51
4.2.1. Oferta de trabajo.....	51
4.2.2. Demanda de trabajo	52
4.3.....	53
Distribucion de ingreso y pobreza	53
5. Caso America Latina.....	53
4.1.....	53
America Latina y el empleo informal.....	53
5.2.....	54
Evolucion del Mercado de Trabajo.....	54
5.2.1. Oferta de trabajo.....	55
5.2.2. Demanda de trabajo	56
5.3.....	57
Distribucion del ingreso y pobreza	57
6.....	59
Idiosincrasia, Instituciones y Resultados: Cuatro Casos.....	59
7.....	61
Anexo I: Indice de Theil versus Gini. Algunos Ejercicios	61
7.1. Ejercicio N°1.....	61
7.2. Ejercicio N°2:	62
7.3. Ejercicio N°3:.....	63
8. Anexo II: Estadisticas	64
1. Introduccion	79
2.....	79
Cambios en el Esquema Institucional.....	79
2.1.....	80
Nivel de negociacion y ultraactividad.....	80
2.2. Modalidades de contrato	81
2.3.....	85
Regimen de extincion del contrato.....	85
2.4. Aportes patronales.....	85
2.5. Servicios vinculados	86
3.....	87
Politiclas Implementadas en el Mercado de Trabajo	87
3.1. Evaluacion general.....	87
3.2.....	89
Evaluacion de Programas Especificos	89
3.2.1. El Proyecto Joven.....	89
3.2.2. El seguro de desempleo	90
3.2.3. Programas de Empleo Público.....	90
3.2.4. El Plan Trabajar.....	91
4. Los Resultados.....	92
4.1. Un analisis en conjunto	92
4.1.1. Primera etapa: el despegue de la tasa de actividad	93
4.1.2. Segunda etapa: caída del nivel de empleo.....	95

4.1.3. Tercera etapa: recuperación del empleo	95
4.2. Cambios en la Demanda	97
4.2.1. Cambio tecnológico y precios relativos	97
4.2.2. Los sectores y tipo de empleo: Crecimiento de los servicios y la informalidad	98
4.2.3. Empleos de mayor calificación.....	99
4.3. Cambios en la Oferta	100
5.....	102
Reflexiones Preliminares: Informalidad, Desigualdad y Desempleo	102
1. Introduccion.....	104
2. Elementos a Tener en Cuenta.....	104
2.1.....	104
La Equidad, Desigualdad y el Desempleo.....	104
2.1.1. La Equidad como Objetivo.....	104
2.1.2. Igualdad de Oportunidades y Equidad	104
2.2.....	105
Argentina y la Evidencia Internacional.....	105
2.2.1. Cuatro Casos de Referencia.....	105
2.2.2. ¿Hay que tomar alguno de esos caminos?.....	105
2.3.....	106
Argentina en los `90.....	106
2.3.1. Reformas parciales e insuficientes	106
2.3.2. Crecimiento e informalidad.....	106
2.4.....	107
La Informalidad: Un dilema de politica	107
3. Hacia una politica Equitativa.....	108
3.1.....	108
Una Estrategia de Crecimiento.....	108
3.2.....	109
Legislacion y Empleo: en la Busqueda de una Mayor Inclusion	109
3.2.1. Movilidad externa	111
3.2.2. Movilidad interna.....	112
3.2.3. Movilidad de los salarios.....	113
3.2.4. El caso de las Pymes.....	114
3.3. Una Nueva Politica Social.....	114
3.3.1. Cambio en el Financiamiento	114
3.3.2. Cobertura Universal.....	115
3.4. El Mercado Financiero	117
3.4.1. Informalidad y Racionamiento de Crédito.....	117
3.4.2. Un mercado incompleto.....	117
3.5. La Viabilidad de la Propuesta.....	117
4.....	118
Reflexion Final: Un enfoque en conjunto.....	118

