

CEMA Instituto Universitario
Av. Córdoba 374
1054 Capital Federal

Tel.: 314-2269
Fax: 314-1654

***ISBN N° 987-9110-02-1**

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Copyright -Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina- (C.E.M.A.)

**TENDENCIAS DE
CORTO Y LARGO PLAZO DEL
EMPLEO EN LA ARGENTINA**

Luisa Montuschi

Febrero 1996

N° 110

POR

LUISA MONTUSCHI

(CEMA-CONICET)

1. Tendencias del empleo en el mundo desarrollado

El empleo constituye hoy una de las cuestiones que mayor inquietud genera tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. El creciente y sostenido desempleo parece ser una de las características de la nueva economía globalizada. Por otro lado, desde la década de los ochenta, el mundo ha estado presenciando un cambio en las características y modalidades del empleo. El paso de una etapa industrial a lo que ha dado en llamarse la etapa postindustrial aún está originando en los países desarrollados mutaciones a las que podría encontrarsele equivalencia o analogía con los profundos cambios que, en su momento, conllevó la Revolución Industrial. Tal como entonces están apareciendo los desajustes, rigideces, rechazos y tragedias personales de difícil asimilación en el corto plazo. No cabe duda que, al final de esta etapa, la sociedad toda se ajustará a las nuevas características estructurales que está asumiendo la producción y el empleo. Pero el camino de transición no resulta fácil. No puede suponerse y tanto menos pretenderse que, mientras evoluciona la estructura del sistema productivo y se apoya y estimula el cambio, se aspire a que la ocupación, en su nivel y estructura, las formas de trabajar y las formas de organizarse los trabajadores, no sufran los embates de esas mismas transformaciones y mantengan los viejos y superados patrones del pasado.

Resulta por lo menos paradójico que, mientras por un lado se percibe que los cambios constituyen verdaderas rupturas que van modificando en forma irreversible a la sociedad y a la forma de vida de la población, por otro no se acepte tal irreversibilidad cuando se enfoca la cuestión del empleo y, en tal caso, se procure recurrir a analogías con el pasado que pretenden asegurar la promesa de un retorno a los patrones familiares. Es así como suele recurrirse a referencias a la capacidad dinámica demostrada, en otros momentos, por distintas sociedades que fueron creando nuevos empleos para una fuerza de trabajo creciente, mientras se iban adaptando a los asombrosos cambios estructurales y tecnológicos derivados del proceso de industrialización.

Como consecuencia de esta actitud dual el objetivo tradicional de pleno empleo, aunque en forma bastante debilitada, sigue siendo uno de los compromisos asumidos por sociedades y gobiernos. Las necesidades de ajuste de las economías desarrolladas y en desarrollo, los cambios técnicos de características inéditas, los

procesos de transición de las economías centralmente planificadas, las reformas en la organización del trabajo y la creciente terciarización de los sistemas económicos han introducido cambios irreversibles que deben ser tenidos en cuenta al fijar metas en materia de empleo.

En el presente los conceptos mismos de empleo y desempleo parecen haber perdido el significado preciso que antes tenían¹. El concepto de empleo tradicionalmente aceptado se deriva de una particular relación laboral: la que se genera en los establecimientos industriales grandes y permanentes. El empleo, asumido con ciertas características de permanencia, implica una separación del trabajador respecto de su familia y del tiempo de ocio. Esta separación se da en el tiempo y en el espacio. Es en tal contexto que se genera el concepto de desempleo generalmente aceptado que tiene su origen más claro en los años de la Gran Crisis del 30. Es en época de crisis cuando las ataduras consideradas permanentes se cortan y los trabajadores son desplazados en gran número de los grandes establecimientos industriales productores de acero, automóviles, barcos, maquinaria. Pero, en el pasado, existieron variados tipos de estructuras laborales en las cuales los términos "empleo" y "desempleo" tenían connotaciones bien distintas a las actuales². Tanto en la agricultura como en una variedad de pequeñas empresas familiares, industriales o comerciales, las actividades para el mercado y para el hogar estaban muy mezcladas y era difícil delimitarlas. La variabilidad en las condiciones económicas determinaba cambios en el tiempo dedicado a las distintas actividades. La proximidad de las actividades domésticas, industriales y agrícolas permitía fáciles desplazamientos de unas a otras, sin que los mismos quedaran registrados en las mediciones convencionales de desempleo. La industrialización y la urbanización implicaron cambios sustanciales en estas formas organizativas. Pero debe notarse que en el presente las nuevas formas de organización que conllevan las actuales economías de servicios están bastante cercanas a las viejas estructuras. Hoy el concepto tradicional de empleo parece haber perdido parte de su anterior significado. Muchas de las actividades llevadas a cabo por los trabajadores no resultan fácilmente categorizables en la definición tradicional de puesto de trabajo. La indefinición se hace extensiva al concepto de desempleo. Pero ello no debe inhibir el estudio del fenómeno creciente de personas que quieren obtener un puesto, en el sentido

¹ Cf. Piore, M.J., (1987)

² Esta es la conclusión de los bien documentados estudios realizados para Francia y para cierta región de los Estados Unidos. Cf. Keyssar, A., (1986); Salais, R., Baverez, N. y Reynaud, B., (1986).

tradicional, y no lo logran y porqué las razones de ello difieren de modo considerable entre lugares y entre períodos³.

El ideal del pleno empleo, que en una versión ortodoxa había sido entendido, en el período culminante de los procesos de industrialización, como la posibilidad de asegurar 100.000 horas de trabajo para cada individuo a lo largo de toda su vida laboral⁴, parece hoy un objetivo de difícil alcance. Una serie de factores han incidido para ello. Aún en versiones más restringidas, el objetivo de pleno empleo parece haber perdido fuerza como compromiso de política económica y social⁵. Conviene, entonces, analizar algunos de los principales factores que han estado actuando para alejar las economías del sendero de plena ocupación.

1.1 Las horas trabajadas y el empleo de dedicación parcial

En la mayoría de las sociedades desarrolladas se ha ido reduciendo el número de horas trabajadas y, de modo concomitante, se han incrementado las posibilidades de trabajo a tiempo parcial, tal como puede apreciarse en el Gráfico N° 1 y en los Cuadros N°1 y 2. Esto ha vuelto claramente imposible alcanzar las 100.000 horas de trabajo para cada trabajador ocupado. Pero, existen sociedades que aún se aferran al viejo patrón y no pueden entonces asegurar un empleo productivo a **toda** su población económicamente activa a lo largo de **toda** su vida laboral. Existe entonces una suerte de **trade-off** entre este criterio de pleno empleo para unos pocos y la marginalidad y exclusión para otros. Los cambios y transformaciones no se están produciendo en forma ordenada y carente de trastornos. De hecho, la sociedad aún no los asume en su plenitud y, por esta razón, sus características adquieren un mayor dramatismo. Los hábitos y valores de una sociedad, en la cual el empleo no constituye sólo la fuente del ingreso, de la riqueza y del acceso a la satisfacción de las necesidades materiales, sino que además es la actividad que le da sentido a la propia existencia, no pueden ser modificados con tanta facilidad. Los cambios en las formas de

³ Este es el punto de vista presentado en la obra de Laurence Summers. Cf. Summers, L.H., (1990).

⁴ Se trataría de trabajar 47 horas semanales, 47 semanas por año durante 47 años de vida activa. Cf. Handy C., (1986). Puede notarse que, por ejemplo, en el caso de los trabajadores varones en Gran Bretaña, de 150.000 horas a principio de siglo se había llegado a las 100.000 horas en 1971, con una tendencia decreciente que alcanzó 88.000 horas en 1981. Cf. Armstrong, P.J., (1984). Nótese que para alcanzar las 100.000 con 47 años de trabajo habría que trabajar, en promedio, 2127,7 horas anuales (ver Cuadro N° 1).

⁵ Esta es una preocupación que se destaca en los informes de la OIT. Cf. OIT, (1995).

trabajar y en las posibilidades de acceso a empleos productivos están induciendo profundas modificaciones, queridas o no queridas, en las estructuras organizativas de la sociedad vinculadas con el mundo del trabajo. La sociedad debería asumir un criterio de equidad en la asignación del acceso a los puestos de trabajo. Las nuevas y más flexibles formas de organizar el trabajo, que de a poco se están imponiendo en todo el mundo, de algún modo procuran asegurar una distribución más equitativa de las oportunidades de empleo. Sin embargo, sigue siendo cierto que el desempleo recae con mayor fuerza sobre algunos grupos más vulnerables de la sociedad: las mujeres, los jóvenes, las personas con menor nivel educativo.

CUADRO N° 1

Horas anuales trabajadas en promedio por trabajador ocupado

PAIS	1979	1993
Australia	1929	1882
Canada	1794	1719
Francia	1813	1634
Alemania*	1764	1592
Italia	1788	..
Japon	2126	1965#
Noruega	1501	1415
España	2148	1905
Suecia	1451	1507
Reino Unido	1790	1717
Estados Unidos	1808	1778

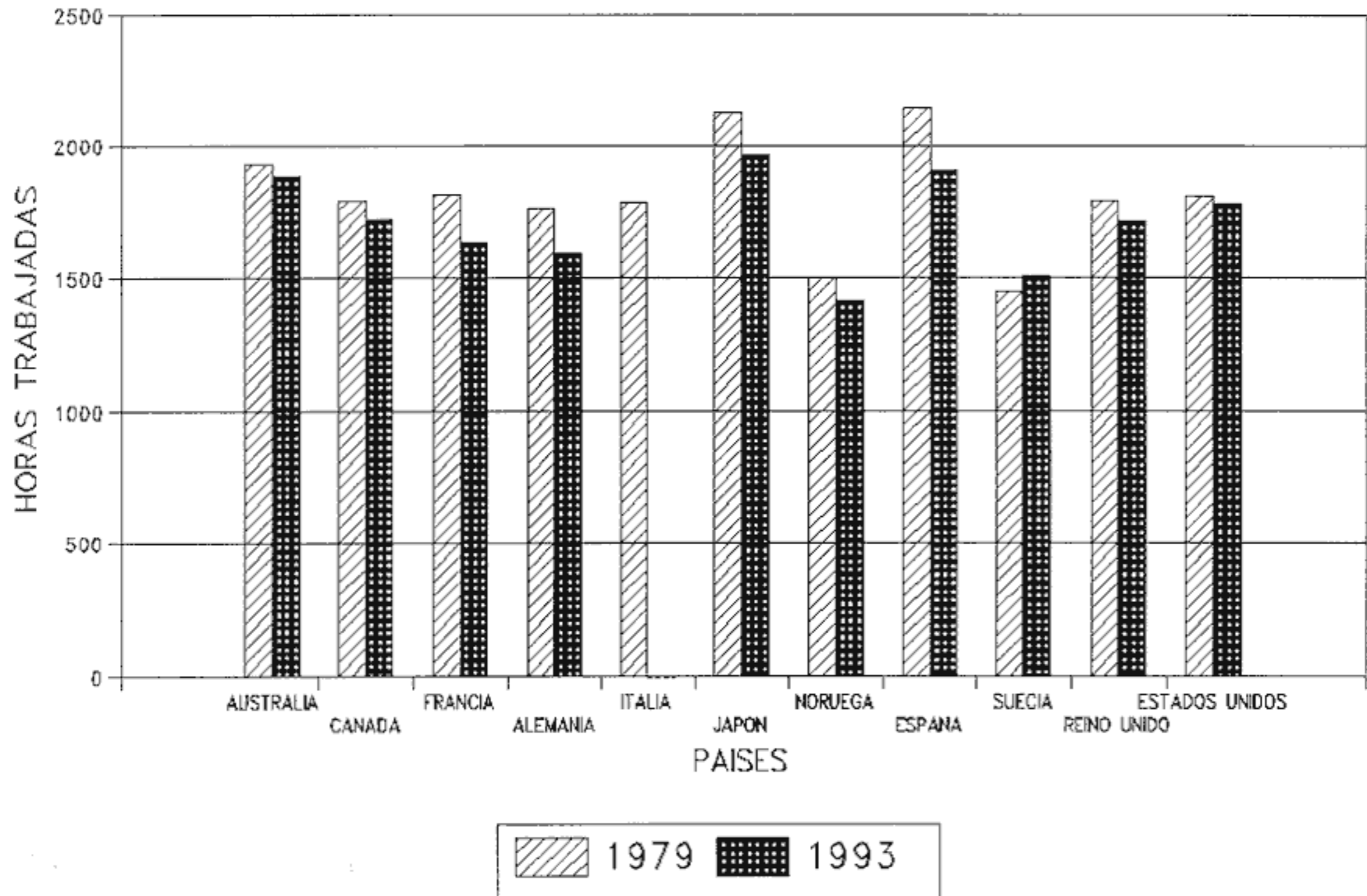
* Las cifras se refieren a Alemania Occidental

Cifra correspondiente a 1992

FUENTE: OECD, **Employment Outlook**, Julio 1995.

GRAFICO N° 1

HORAS ANUALES TRABAJADAS
(Promedio por trabajador ocupado)



CUADRO N° 2

El empleo de dedicación parcial en los países de la UE

(% del empleo total)

PAIS	1980	1988	1993
Bélgica	6,4	9,8	12,8
Dinamarca	23,7	24,2	23,3
España	..	4,8	6,6
Gran Bretaña	17,9	21,9	23,3
Francia	8,3	12,0	13,7
Alemania*	12,0	13,2	15,1
Grecia	3,3	5,5	4,3
Holanda	18,8	25,1	33,4
Irlanda	5,1	8,1	10,8
Italia	5,1	5,6	5,4
Luxemburgo	5,8	6,6	7,3
Portugal	7,3	6,5	7,4
Promedio UE	11,2	12,8	..

* Las cifras de 1980 y 1988 se refieren a Alemania Occidental, la de 1993 a Alemania unificada.

FUENTE: OECD, **Employment Outlook**, varios números.

1.2 La terciarización del empleo

Uno de los fenómenos más característicos del mundo del trabajo ha sido el de la llamada "terciarización del empleo" que se ha producido no sólo en los países industriales sino también en los países de ingresos medianos y bajos⁶. Esto queda claramente ejemplificado en el Cuadro N° 3 que muestra los cambios ocurridos en la estructura del empleo en distintos países y grupos de países.

⁶ En el último caso la mano de obra expulsada por el agro fue absorbida por la industria y los servicios mientras que, en los países industriales, los servicios absorbieron la mano de obra proveniente del agro y de la industria.

Estas tendencias pueden ser corroboradas de modo adicional observando el Cuadro N° 4 que nos muestra la estructura de la población económicamente activa en algunos países industriales para un año más reciente. Estos datos son consistentes con lo ya señalado e indican una profundización del proceso de terciarización. Esto ha implicado una pérdida de puestos de trabajo en la industria y un deslizamiento del empleo hacia los servicios, con consecuencias consideradas negativas por muchos economistas y políticos, de acuerdo con los argumentos que se presentarán más abajo.

CUADRO N° 3

Estructura del empleo (en %)

PAISES	AGRO		INDUSTRIA		SERVICIOS	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
De bajos ingresos	82	72	7	13	11	15
De ingresos medianos	62	43	15	23	23	34
Países industriales	18	7	38	35	44	58
Países de Europa Oriental	42	18	30	44	28	39
Algunos países industr.						
Reino Unido	4	3	48	38	48	59
Australia	11	7	40	32	49	61
Canadá	13	5	34	29	52	65
Francia	22	9	39	35	39	56
Alemania	14	6	48	44	38	50
Estados Unidos	7	4	36	31	57	66
Suiza	11	6	50	39	38	55

CUADRO N° 4

Distribución de la fuerza de trabajo en algunos
países industriales en el año 1993
(en %)

PAISES	AGRO	IND.MANUF.	SERVICIOS
Reino Unido	2	26	72
Australia	5	24	71
Canadá	4	22	73
Francia	5	28	67
Alemania	3	37	60
Estados Unidos	3	24	73
Suiza	6	33	61
Promedio OECD	7	27	66

FUENTE: OECD, *Employment Outlook*, Julio 1995.

1.3 La participación de las mujeres en el mercado de trabajo

Uno de los fenómenos característicos de los mercados laborales, observados a partir de la Segunda Guerra Mundial, está dado por la creciente participación de las mujeres⁷. Algunas hipótesis sugieren como explicación de la creciente participación femenina el cambio en las actitudes sociales hacia las mujeres en el lugar de trabajo. Otras apuntan a la disminución en la discriminación femenina y el consiguiente incremento en sus salarios relativos. Lo que parece indudable es que los cambios se iniciaron cuando en el período de la guerra creció en forma considerable el número de mujeres que trabajaban quienes, una vez finalizado el conflicto, quisieron continuar con actividades laborales. De cualquier modo la nueva tendencia se mantuvo y la oferta laboral comenzó a crecer a una tasa mayor que la población activa, lo cual ha implicado presiones adicionales sobre el desempleo. Esta situación puede ser visualizada en el Cuadro N° 5 para un grupo de países de la OECD.

⁷ Algunos estudios indican que la guerra tuvo un importante impacto sobre las decisiones de las mujeres adultas de participar en el mercado de trabajo. Cf. Summers, L. y Clark, K.B., (1990)

CUADRO N° 4

Distribución de la fuerza de trabajo en algunos
países industriales en el año 1993
(en %)

PAISES	AGRO	IND.MANUF.	SERVICIOS
Reino Unido	2	26	72
Australia	5	24	71
Canadá	4	22	73
Francia	5	28	67
Alemania	3	37	60
Estados Unidos	3	24	73
Suiza	6	33	61
Promedio OECD	7	27	66

FUENTE: OECD, *Employment Outlook*, Julio 1995.

1.3 La participación de las mujeres en el mercado de trabajo

Uno de los fenómenos característicos de los mercados laborales, observados a partir de la Segunda Guerra Mundial, está dado por la creciente participación de las mujeres⁷. Algunas hipótesis sugieren como explicación de la creciente participación femenina el cambio en las actitudes sociales hacia las mujeres en el lugar de trabajo. Otras apuntan a la disminución en la discriminación femenina y el consiguiente incremento en sus sus salarios relativos. Lo que parece indudable es que los cambios se iniciaron cuando en el período de la guerra creció en forma considerable el número de mujeres que trabajaban quienes, una vez finalizado el conflicto, quisieron continuar con actividades laborales. De cualquier modo la nueva tendencia se mantuvo y la oferta laboral comenzó a crecer a una tasa mayor que la población activa, lo cual ha implicado presiones adicionales sobre el desempleo. Esta situación puede ser visualizada en el Cuadro N° 5 para un grupo de países de la OECD.

⁷ Algunos estudios indican que la guerra tuvo un importante impacto sobre las decisiones de las mujeres adultas de participar en el mercado de trabajo. Cf. Summers, L. y Clark, K.B., (1990)

CUADRO N° 5

La situación laboral de las mujeres en algunos países de la OECD

PAIS	PARTICIPAC. MUJERES 1973	MUJERES 1993	DESEMPLEO GLOBAL 1994	DESEMPLEO MUJERES 94
Canadá	47,2	65,3	10,3	9,9
Dinamarca	61,9	78,3	10,1	11,2
Francia	50,1	59,0	12,5	13,6
Alemania	50,3	61,4	6,9	6,7
Italia	33,7	43,3	12,0	17,8
Japon	54,0	61,8	2,9	3,0
España	33,4	42,8	23,8	30,9
Suiza	54,1	57,9	3,8	4,3
Reino Unido	53,2	64,7	9,5	7,4
Estados Unidos	51,1	69,0	6,0	6,0

La tasa de participación se calcula como la PEA femenina dividido por la población en edad de trabajar femenina (15-64 años).

FUENTE: OECD, *The Employment Outlook* y *The OECD Jobs Study*, 1995.

1.4 El cambio técnico

El cambio técnico operado desde la década del setenta y, con particular intensidad, en la década del ochenta ha sido, sin duda, una de las principales causas de los elevados niveles de desempleo que han caracterizado a las economías industrializadas. Estos cambios han asumido facetas inéditas que parecen haber afectado de modo permanente la capacidad de creación de puestos de trabajo de tales economías. Los avances de la microelectrónica han llegado a todos los sectores: a la industria, la agricultura, la educación, la salud, la actividad bancaria, el comercio, los servicios personales. Para mantener la competitividad las empresas han debido incorporar las modernas tecnologías de la información. Resistirse al cambio podría implicar ser desplazado del mercado y, eventualmente, desaparecer.

Algunos autores sostienen que, tal como sucedió en los 200 años pasados la tecnología será capaz de crear más puestos que los que está destruyendo. Pero otros sostienen que ello no será posible pues esta ola de cambio técnico es muy diferente de sus predecesoras. A diferencia del pasado en que las innovaciones sólo afectaban a un área de actividad, lo que permitía la reasignación sin traumas de la mano de obra de los sectores declinantes a los sectores en expansión, hoy todos los sectores y todos los puestos

están cambiando y, a veces, están desapareciendo. De acuerdo con lo señalado más arriba, en un comienzo la declinación del empleo en el sector primario y en la industria fue compensada por un crecimiento de la ocupación en los servicios⁸. Pero ese proceso ya parece haberse agotado y la llamada "revolución de la oficina", dada por la incorporación de la microelectrónica, puede volver obsoletos y hacer desaparecer muchos empleos.

Pero la tecnología crea, sin duda, nuevos empleos⁹. Ello es posible ya sea por el incremento en la productividad y, por consiguiente, en los ingresos reales, o por la expansión de la demanda originada en la creación de nuevos bienes o servicios¹⁰. Sin embargo, es probable que el tiempo que transcurre entre la pérdida de un empleo y la creación de uno nuevo sea considerable. Además, nada asegura que los nuevos empleos resulten adecuados para las calificaciones de los trabajadores desplazados. Los estudios de la OECD indican que los efectos compensatorios de la demanda se presentarán más rápido en períodos de crecimiento económico fuerte y sostenido con mercados de productos y trabajo ampliamente flexibles. La inserción de los trabajadores desplazados puede ser facilitada con programas de educación y entrenamiento que mejoren su adaptabilidad y polifuncionalidad¹¹.

2. Empleo y desempleo en la Argentina

El empleo evolucionó en Argentina en forma aparentemente satisfactoria, con tasas de desempleo bastante bajas, aunque con tendencia levemente creciente, hasta comienzos de la década del noventa, tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 6 y en el Gráfico que lo acompaña.

⁸ Se ha señalado que en los Estados Unidos el 75% de los nuevos empleos está localizado en el sector servicios.

⁹ Existe evidencia en este sentido que ha sido presentada en estudios de la OECD. Cf. OECD, (1994).

¹⁰ Los hornos de microondas, los videojuegos, las clases de aeróbica, los derivados financieros, son algunos de los bienes y servicios que no existían en los setenta y cuya demanda ha posibilitado la creación de puestos de trabajo.

¹¹ Se ha sugerido que para las nuevas tecnologías de la información resulta más fácil reemplazar trabajadores en puestos muy calificados que en tareas ordinarias. En tal sentido, no serían siempre los menos educados quienes están en situación de riesgo. Pero ellos serían los que encontrarían más dificultades en reinsertarse en caso de perder sus empleos. Cf. Krugman, P., (1994).

están cambiando y, a veces, están desapareciendo. De acuerdo con lo señalado más arriba, en un comienzo la declinación del empleo en el sector primario y en la industria fue compensada por un crecimiento de la ocupación en los servicios⁸. Pero ese proceso ya parece haberse agotado y la llamada "revolución de la oficina", dada por la incorporación de la microelectrónica, puede volver obsoletos y hacer desaparecer muchos empleos.

Pero la tecnología crea, sin duda, nuevos empleos⁹. Ello es posible ya sea por el incremento en la productividad y, por consiguiente, en los ingresos reales, o por la expansión de la demanda originada en la creación de nuevos bienes o servicios¹⁰. Sin embargo, es probable que el tiempo que transcurre entre la pérdida de un empleo y la creación de uno nuevo sea considerable. Además, nada asegura que los nuevos empleos resulten adecuados para las calificaciones de los trabajadores desplazados. Los estudios de la OECD indican que los efectos compensatorios de la demanda se presentarán más rápido en períodos de crecimiento económico fuerte y sostenido con mercados de productos y trabajo ampliamente flexibles. La inserción de los trabajadores desplazados puede ser facilitada con programas de educación y entrenamiento que mejoren su adaptabilidad y polifuncionalidad¹¹.

2. Empleo y desempleo en la Argentina

El empleo evolucionó en Argentina en forma aparentemente satisfactoria, con tasas de desempleo bastante bajas, aunque con tendencia levemente creciente, hasta comienzos de la década del noventa, tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 6 y en el Gráfico que lo acompaña.

⁸ Se ha señalado que en los Estados Unidos el 75% de los nuevos empleos está localizado en el sector servicios.

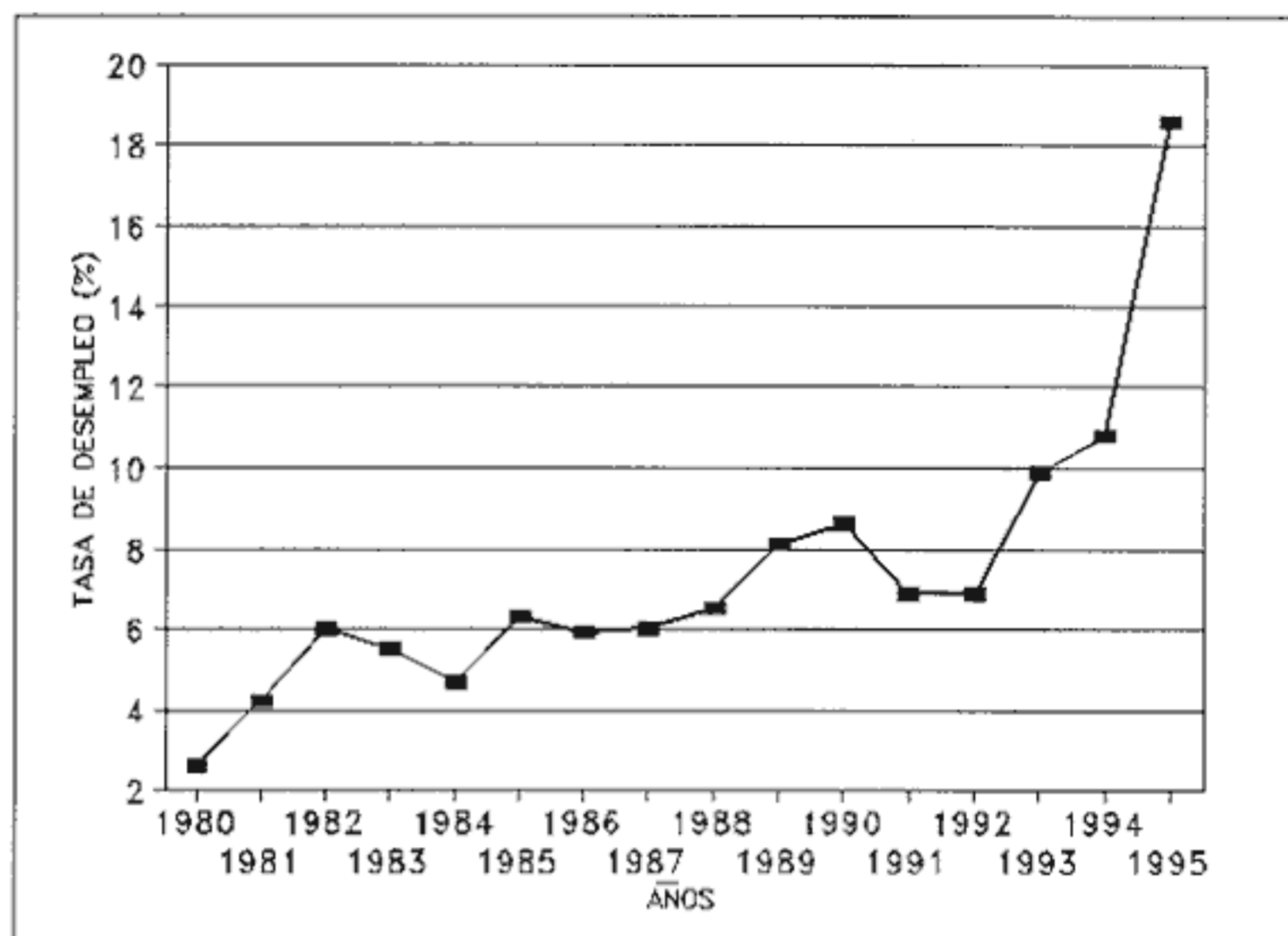
⁹ Existe evidencia en este sentido que ha sido presentada en estudios de la OECD. Cf. OECD, (1994).

¹⁰ Los hornos de microondas, los videojuegos, las clases de aeróbica, los derivados financieros, son algunos de los bienes y servicios que no existían en los setenta y cuya demanda ha posibilitado la creación de puestos de trabajo.

¹¹ Se ha sugerido que para las nuevas tecnologías de la información resulta más fácil reemplazar trabajadores en puestos muy calificados que en tareas ordinarias. En tal sentido, no serían siempre los menos educados quienes están en situación de riesgo. Pero ellos serían los que encontrarían más dificultades en reinsertarse en caso de perder sus empleos. Cf. Krugman, P., (1994).

Tasa de desocupación abierta (%) para los 25 aglomerados urbanos (primera onda del año)

AÑO	TASA
1980	2,6
1981	4,2
1982	6,0
1983	5,5
1984	4,7
1985	6,3
1986	5,9
1987	6,0
1988	6,5
1989	8,1
1990	8,6
1991	6,9
1992	6,9
1993	9,9
1994	10,7
1995	18,6



En la década del noventa, y en particular a partir de 1992, la tasa de desempleo muestra una tendencia marcadamente creciente que desemboca en los niveles insólitos registrados en mayo de 1995 que configuran un panorama laboral preocupante y de incierto desenlace. Se ha sostenido que estos niveles de desempleo abierto son un subproducto obligado del ajuste estructural que se inició con el Plan de Convertibilidad y que habrá de revertirse cuando la tasa de crecimiento de la economía supere el aumento conjunto de la población y de la productividad laboral¹². Desde otro punto de vista se ha destacado el carácter estructural y la especificidad

¹² Esta sería la posición oficial de acuerdo con Canitrot quien considera improbable que la situación pueda revertirse en una economía "sometida a ciclos reiterados de gran amplitud". Cf. Canitrot, A., (1995b).

idiosincrática de la crisis del empleo argentino¹³. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que la situación actual del empleo en la Argentina es la conjunción de una serie de factores que han estado operando, algunos en el largo plazo y otros como resultado de la actual coyuntura económica. Por eso, resulta conveniente abordar el tema del empleo y el desempleo argentino considerando la influencia que pudieron haber tenido los mismos factores que ya fueron analizados para el caso de las economías desarrolladas.

2.1 La terciarización del empleo y el cambio técnico en la Argentina

El fenómeno de la terciarización del empleo también ha estado presente en la Argentina, por lo menos desde el año 1947, de acuerdo con lo que muestran las cifras que se presentan en el Cuadro N° 7, que no parecen indicar tendencias significativamente distintas de las observadas en las llamadas economías industriales de los Cuadros N° 3 y 4. En efecto, tal como sucede en tales países, es el sector Servicios el principal generador de empleos en la economía argentina. Al respecto corresponde formular dos observaciones. En primer lugar, de acuerdo con el valor de la correspondiente elasticidad, queda claro que aun en ese sector el empleo ha estado creciendo a una tasa decreciente. Además, hay que tener presente que la mayor parte del empleo del sector corresponde al sector público, lo cual configuraría una evidente situación de subempleo ya que, en el período considerado, no parece haber aumentado la cantidad, y tanto menos la calidad, de los servicios prestados por el mismo.

¹³ Desde esta óptica A. Monza ubica el inicio de las tensiones en materia de empleo varios lustros o décadas atrás y considera que el desempeño insatisfactorio del mercado de trabajo se ha generado a lo largo de un período prolongado como una contrapartida del funcionamiento macroeconómico del país. Cf. Monza, A., (1995).

CUADRO N° 7

Estructura del empleo y del producto (en %) y elasticidades
empleo/producto 1960-1980

Sectores		1947	1960	1970	1980	Elasticidad
Agropecuario	L	26,6	20,1	16,2	13,2	- 0,450
	Y	20,0	16,5	13,2	13,0	
Construcción	L	4,8	6,2	8,6	10,9	1,083
	Y	3,5	3,9	4,6	4,1	
Industria*	L	24,9	27,9	23,2	21,7	- 0,024
	Y	30,3	33,6	39,8	38,9	
Servicios	L	43,7	45,8	52,0	54,2	0,645
	Y	46,2	46,0	42,4	44,0	
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	0,364

* Industria Manufacturera, Minería, Electricidad, Gas y Agua
Y Producto; L Empleo

FUENTE: Proyecto PNUD/OIT

La declinante importancia del sector industrial como creador de empleos productivos puede ser observada desde la década del cincuenta pero, es a partir de los setenta cuando empieza a producirse una caída en los niveles absolutos de ocupación industrial, a pesar del crecimiento sostenido operado en la producción del sector. Esto aparece confirmado por las cifras de los censos nacionales económicos¹⁴. Esta tendencia se verifica en las cifras del censo económico de 1985, por lo menos en lo que a magnitudes agregadas se refiere: crece la producción y se reduce el empleo. En cuanto al comportamiento de tales variable para las distintas ramas industriales, pueden observarse en el Cuadro N° 8 los datos correspondientes a los años 1974 y 1985. La mayoría de los sectores muestran un comportamiento acorde con lo observado para el agregado.

¹⁴ Cf. Montuschi, L. (1994).

CUADRO N° 8

Empleo, producción y requerimientos unitarios de trabajo 1974-1985

Sector	Q74	L74	RL74	Q85	L85	RL85
1	59165.30	260676.00	4.41	76861.30	301310.00	3.92
2	16327.70	50897.00	3.12	11254.40	52144.00	4.63
3	5295.60	8791.00	1.66	5683.50	7176.00	1.26
4	27253.70	134191.00	4.92	29431.20	97932.00	3.33
5	7505.70	64130.00	8.54	10623.50	61061.00	5.75
6	1846.00	15258.00	8.27	4773.90	20779.00	4.35
7	2794.80	32139.00	11.50	3958.70	31596.00	7.98
8	4079.90	53954.00	13.22	4244.40	50086.00	11.80
9	2320.70	33667.00	14.51	2532.00	29032.00	11.47
10	6898.50	29446.00	4.27	10045.10	31377.00	3.12
11	4874.00	42753.00	8.77	8373.00	43072.00	5.14
12	22360.40	88513.00	3.96	39729.60	79650.00	2.00
13	16896.50	10086.00	0.60	49317.90	8042.00	0.16
14	848.30	2181.00	2.57	1558.30	2516.00	1.61
15	5432.80	21646.00	3.98	4881.10	19119.00	3.92
16	3216.00	25417.00	7.90	7815.20	37509.00	4.80
17	9270.00	103754.00	11.19	12051.00	86558.00	7.18
18	25084.90	80829.00	3.22	19438.00	50334.00	2.59
19	14415.70	123416.00	8.56	21356.20	120077.00	5.62
20	13370.90	83865.00	6.27	15042.90	68782.00	4.57
21	9084.30	59217.00	6.52	12174.00	47996.00	3.94
22	31950.50	171641.00	5.37	33323.10	118034.00	3.54
23	981.10	8442.00	8.60	1185.10	7550.00	6.37
24	1163.90	15312.00	13.16	1141.30	10073.00	8.83
25	292438.70	1525221.00	5.22	386793.90	1381805.00	3.57

Q producción (miles de millones a precios de 1981)

L empleo

RL = L/Q requerimientos unitarios de trabajo

FUENTE: INDEC, Censos Nacionales Económicos

CUADRO N° 8 (continuación)

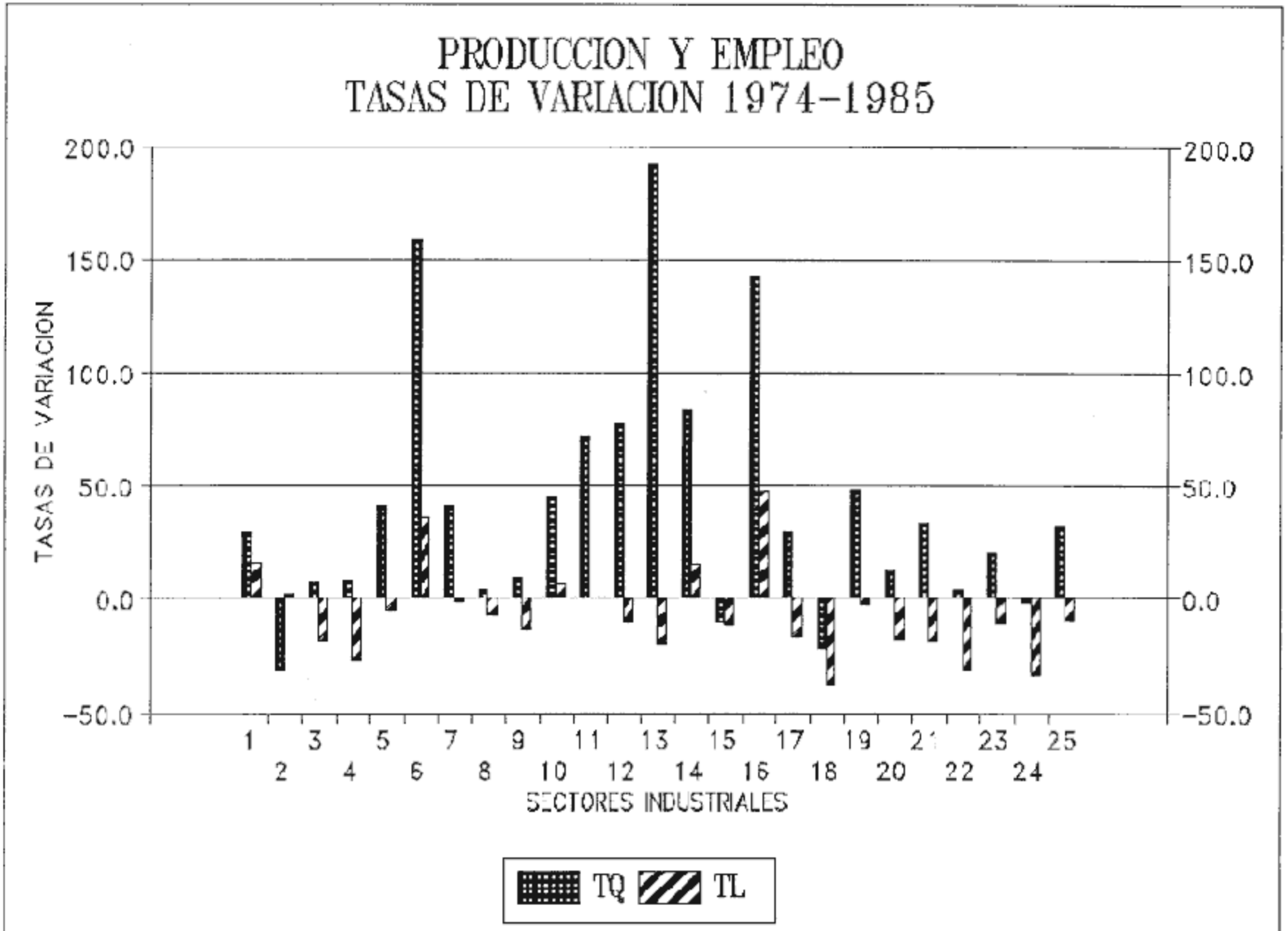
RAMAS INDUSTRIALES

1. Alimentos
2. Bebidas
3. Tabaco
4. Textiles
5. Confecciones
6. Cuero
7. Calzado
8. Madera
9. Muebles
10. Papel
11. Imprenta y Editoriales
12. Productos Químicos
13. Refinerías de Petróleo
14. Derivados del Petróleo y del Carbón
15. Caucho
16. Plásticos
17. Minerales no Metálicos
18. Industrias Metálicas Básicas
19. Producción Metalúrgica (excluido Maquinaria)
20. Maquinaria (excluido Eléctrica)
21. Maquinaria y Aparatos Eléctricos
22. Material de Transporte
23. Equipamiento Profesional y Científico
24. Otras Industrias

25. **Total Industria Manufacturera**

Como puede apreciarse en el Cuadro anterior, así como en el Cuadro N° 9 y en el Gráfico N° 2, sólo crece el empleo en Alimentos, Bebidas, Cuero, Papel, Imprenta, Derivados del Petróleo y Plásticos. Pero, con la excepción del sector Bebidas, en los restantes el crecimiento de la ocupación debe ser atribuido al considerable incremento en el nivel de actividad, ya que en todos ellos se reducen los requerimientos unitarios de mano de obra, según puede observarse en el Gráfico N° 3.

GRAFICO N° 2



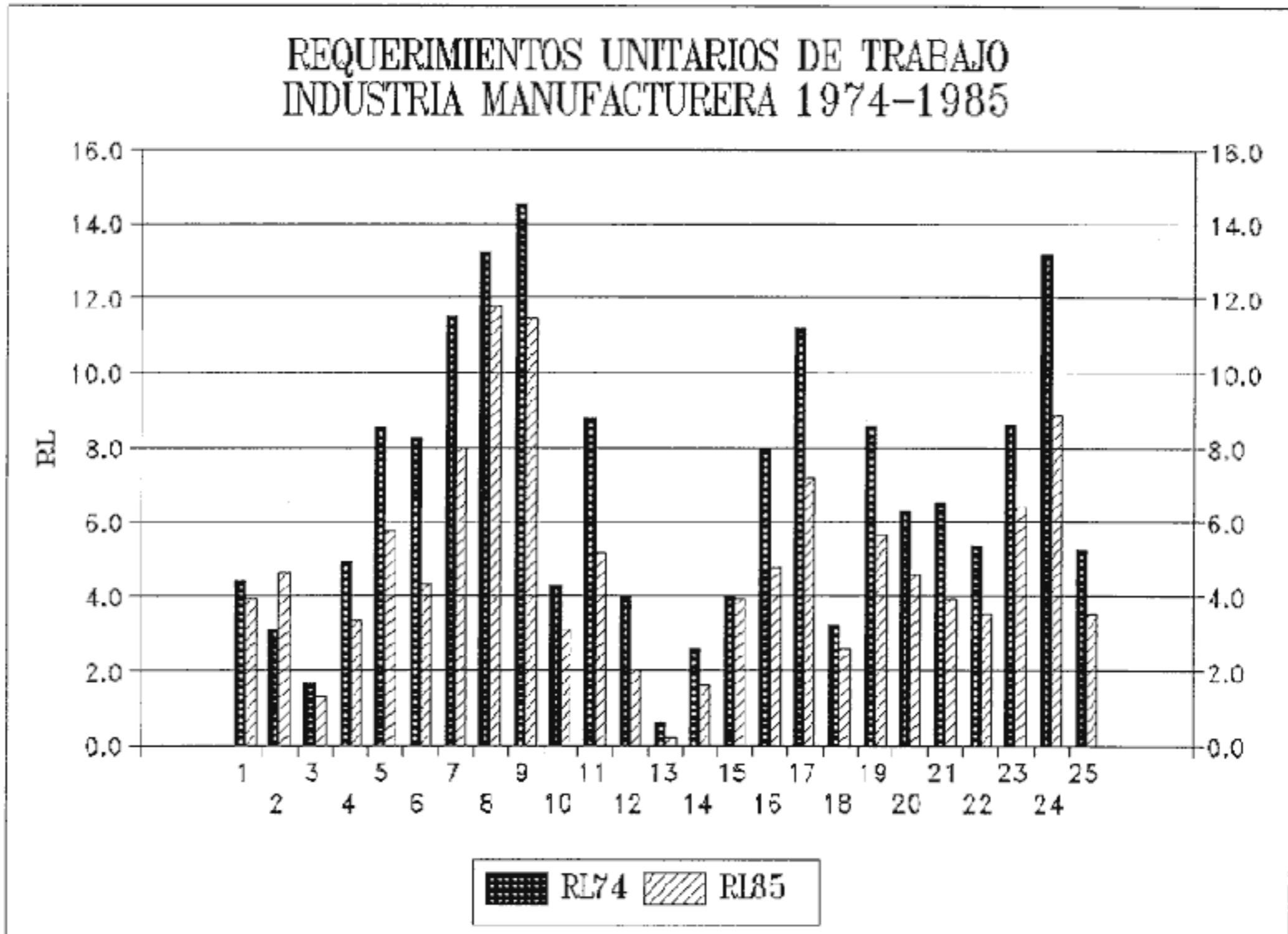
CUADRO N° 9

Empleo y Producción - Tasas de variación 1974-1985
(en %)

Sector	TQ	TL	TRL
1	29.909	15.588	-11.024
2	-31.072	2.450	48.633
3	7.325	-18.371	-23.942
4	7.990	-27.020	-32.420
5	41.539	-4.786	-32.729
6	158.608	36.184	-47.339
7	41.645	-1.690	-30.594
8	4.032	-7.169	-10.767
9	9.105	-13.767	-20.963
10	45.613	6.558	-26.821
11	71.789	0.746	-41.355
12	77.678	-10.013	-49.354
13	191.882	-20.266	-72.683
14	83.697	15.360	-37.201
15	-10.155	-11.674	-1.691
16	143.010	47.574	-39.272
17	30.000	-16.574	-35.826
18	-22.511	-37.728	-19.637
19	48.145	-2.705	-34.325
20	12.505	-17.985	-27.101
21	34.011	-18.949	-39.519
22	4.296	-31.232	-34.065
23	20.793	-10.566	-25.961
24	-1.942	-34.215	-32.912
25	32.265	-9.403	-31.503

FUENTE: Cuadro N° 8

GRAFICO N° 3



Los datos preliminares del Censo Nacional Económico 94¹⁵ confirman, en cierta medida, el caso de la desindustrialización del empleo. Tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 10 y en los Gráficos N° 4 y 5 el empleo total relevado por los censos se ha incrementado en el período intercensal. El crecimiento observado es atribuible exclusivamente al sector Servicios en las ramas Hoteles y restaurantes, Reparación de automotores y enseres domésticos, Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, Enseñanza y salud y Otros servicios comunitarios, sociales y personales. El empleo industrial, siguiendo la tendencia ya descripta para los censos anteriores, ha caído. Y ello ha sucedido para todas las ramas industriales.

CUADRO N° 10

El empleo de acuerdo con los Censos Nacionales Económicos

Sector	1985	Incidencia sectorial	1994	Incidencia sectorial	Variación 1994-1985	%Variac.
1	3541,1	100,0	3962,5	100,0	421,4	11,9
2	1381,8	39,0	1020,0	25,7	-361,8	- 26,2
2.1	301,3	8,5	236,0	6,0	- 65,3	- 21,7
2.2	59,3	1,7	51,0	1,3	- 8,3	- 14,0
2.3	211,4	6,0	142,0	3,6	- 69,4	- 32,8
2.4	124,5	3,5	99,4	2,5	- 25,1	- 20,2
2.5	146,8	4,1	115,6	2,9	- 31,2	- 21,2
2.6	86,6	2,4	45,1	1,1	- 41,5	- 47,9
2.7	164,0	4,6	113,5	2,9	- 50,5	- 30,8
2.8	118,0	3,3	74,4	1,9	- 43,6	- 36,9
2.9	169,8	4,8	142,9	3,6	- 26,9	- 15,8
3	1406,2	39,7	1222,0	30,8	-184,2	- 13,1
4	753,1	21,3	1580,1	39,9	827,0	109,8
5	..		140,5	3,5

¹⁵ Cf. INDEC, (1995b).

SECTORES

- 1 Empleo total
- 2 Industria Manufacturera
 - 2.1 Alimentos
 - 2.2 Bebidas y tabaco
 - 2.3 Textiles, confecciones y cuero
 - 2.4 Madera, papel e imprenta
 - 2.5 Productos químicos, caucho, plástico y derivados petróleo
 - 2.6 Minerales no metálicos
 - 2.7 Fabricación metales y productos de metal
 - 2.8 Equipos de transporte
 - 2.9 Maquinarias, equipos y otras industrias
- 3 Comercio
- 4 Hoteles, restaurantes y otros servicios
- 5 Otras actividades sin clasificar

FUENTE: INDEC. **Censos Nacionales Económicos**

GRAFICO N° 4

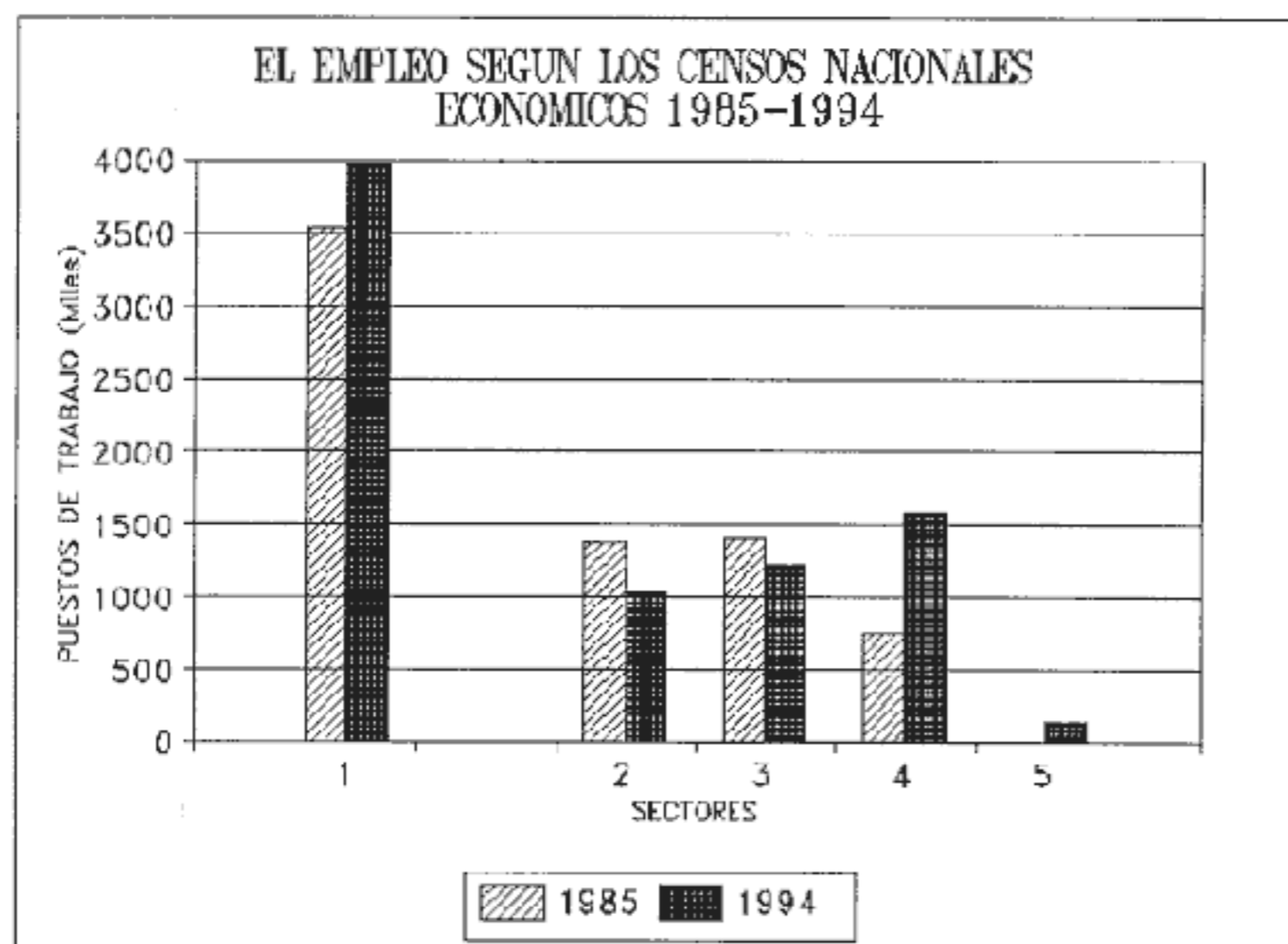
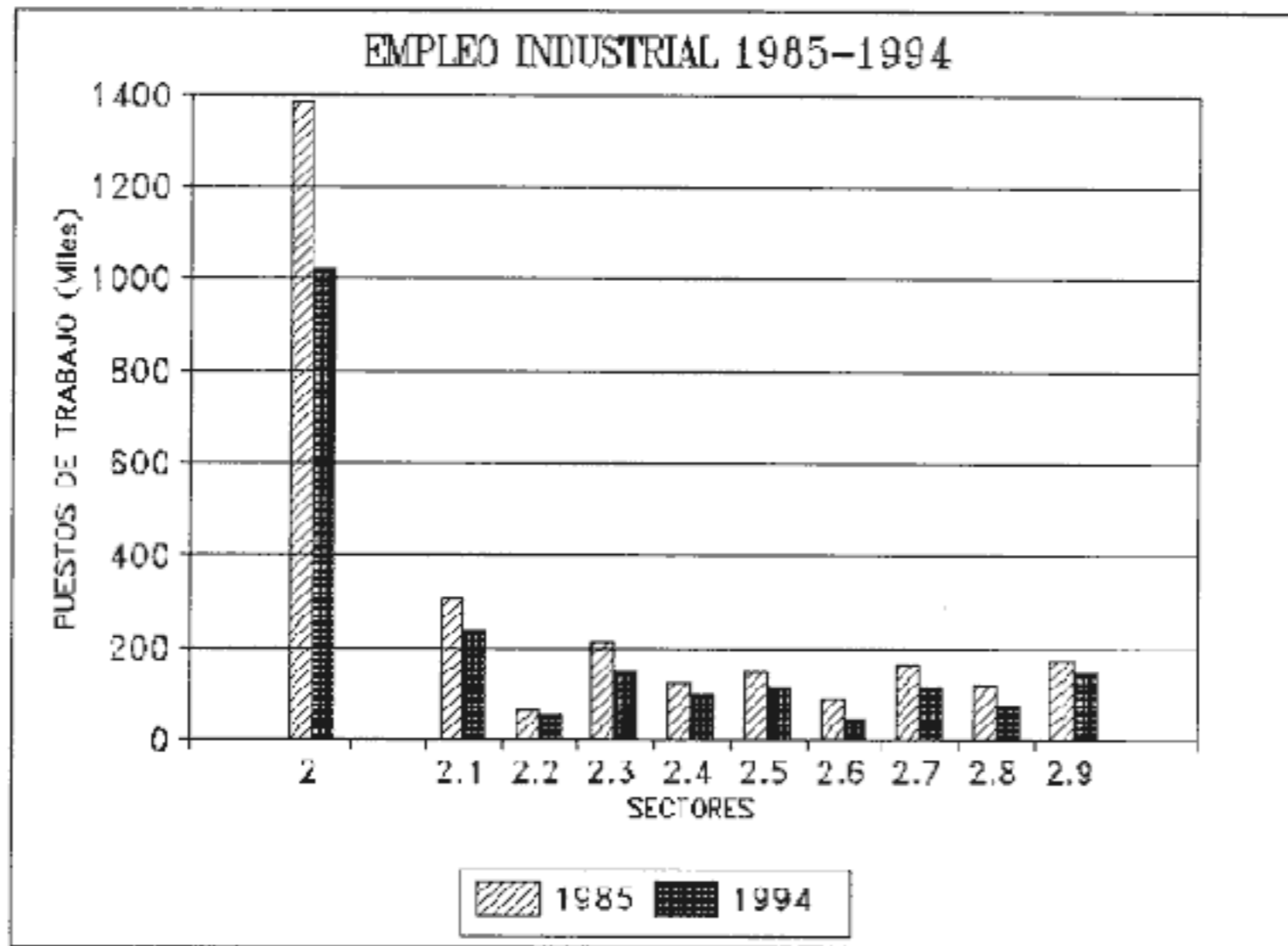


GRAFICO N° 5



Los cambios en la estructura del empleo, originados en el proceso arriba descripto, aparecen también ejemplificados, para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, que se consignan en el Cuadro N° 11, los que indican que la mayor parte de la caída relativa de la ocupación que se observa en la Industria Manufacturera se dio de manera concomitante con el incremento operado en la proporción de ocupados en Servicios Comunales, Sociales y Personales, es decir en el sector público. En menor medida aumentaron los servicios privados que aparecen en el rubro "Otros".

CUADRO N° 11

Distribución de la población ocupada por sectores de actividad
(% correspondiente a la primera onda del año)

SECTOR	1974 [#]	1980	1985	1990	1993
Industria Manufac.	41,3	29,5	25,4	23,3	23,0
Construcción	5,1	9,0	7,3	6,2	6,0
Comercio	11,6	18,0	17,3	19,8	21,0
Servicios *	28,0	28,5	29,1	33,5	33,0
Otros **	14,0	15,0	20,9	17,2	17,0

corresponde a la onda de octubre

* Servicios Comunales, Sociales y Personales.

** Incluye: Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca; Minas y Canteras; Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenaje y Comunicaciones; Servicios Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas y Actividades no bien especificadas.

FUENTE: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

En el Cuadro N° 12 se consignan los mismos datos, hasta la encuesta de 1995, con la nueva apertura según CIIU Rev.3, que elabora el INDEC desde el año 1992. Puede observarse que el proceso de desindustrialización del empleo se profundiza y aumenta la participación de los servicios.

CUADRO N° 12

Distribución de la población ocupada por sectores de actividad

SECTOR	1992	1993	1994	1995
Industria	25,0	23,1	21,4	19,8
Construcción	7,2	6,4	6,6	6,0
Comercio	20,3	21,9	22,1	19,4
Administración Pública	4,9	4,4	4,1	5,0
Servicio doméstico	7,6	7,9	7,5	7,4
Otros servicios *	15,4	16,3	16,5	17,9
Servicios Finan.Inmb.Alq.Emp.	7,9	8,5	9,9	10,1
Otras ramas **	11,7	11,5	11,9	14,4

* Incluye: "Enseñanza", "Servicios sociales y de salud" y "Otras Actividades de servicios comunitarios, sociales y personales".

** Incluye: "Agricultura, ganadería, caza y silvicultura", "Pesca", "Explotación de minas y canteras", "Suministro de electricidad, gas y agua", "Hoteles y restaurantes", "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" y "Organizaciones y órganos extraterritoriales".

FUENTE: INDEC, **Encuesta Permanente de Hogares**

Debe señalarse que el cambio técnico que, de acuerdo con el análisis presentado, implicó una pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial, también afectó a los restantes sectores de la economía tal como se consigna en el Cuadro N° 7. Ha sido el sector agropecuario el que ha sufrido con mayor fuerza los efectos de los cambios. También en el sector servicios, cuyo desempeño en materia de empleo ha sido mejor que la industria, la ocupación se ha incrementado a una tasa decreciente. El único sector que parece haber quedado al margen de esta tendencia ha sido Construcción. Estos resultados, que son esencialmente coincidentes con los obtenidos en un trabajo realizado para un período anterior en un momento en que no se consideraba que el empleo planteara problemática alguna, ya preanunciaban las tendencias actuales en materia de creación de puestos de trabajo¹⁶. En el mismo se

¹⁶ Cf. Montuschi, L., (1979).

indicaba que el sector Construcción podía eventualmente ser definido como un sector creador de empleo. Pero también se señalaba que ello podía ser atribuido a la falta de progreso técnico a lo largo de un período en que los métodos constructivos no variaron y en el cual no se adoptaron las técnicas más modernas y eficientes utilizadas en los países más desarrollados. Los datos presentados en los Cuadros N° 7, 11 y 12 parecen indicar algunos cambios en la década del noventa, que adquieren mayor significación si se considera que el sector Construcción ha sido el que ha crecido a la tasa más elevada a partir de la vigencia del Plan de Convertibilidad¹⁷.

2.2 ¿Desindustrialización del empleo o terciarización de la industria?

Los resultados consignados constituyen claras evidencias respecto de la declinante capacidad de creación de puestos de trabajo del sector industrial. Este constituye un rasgo común con lo observado en las economías industrializadas de occidente e indica que el problema del desempleo, creciente en tales economías así como en la Argentina, es de factura por cierto mucho más compleja de lo que ciertos análisis quieren suponer.

En relación con el problema de la desindustrialización del empleo hay muchos que quieren ver en este fenómeno tanto una causa como un síntoma de una declinación económica generalizada. Se observa que la caída del empleo industrial ha sido concomitante con el crecimiento de los servicios, tanto en lo referente al producto como al empleo¹⁸, y se sostiene que los empleos industriales tienen características que los hacen superiores a los empleos localizados en los servicios. Analicemos brevemente los puntos que suelen plantearse en apoyo de esta hipótesis.

1) **Productividad:** se sostiene que las actividades de servicios son menos productivas y que en las mismas la productividad no crece o crece menos que en la industria. En tal caso, el paso a una economía de servicios comportaría una caída de la productividad media de la economía. Aunque los datos no refutan esta hipótesis, debe tenerse presente que es muy difícil realizar una medición adecuada de la productividad de los servicios por lo problemático que resulta definir el producto de una actividad de servicios, así como computar los cambios de calidad y separarlos de cambios de

¹⁷ Cf. Secretaría de Programación Económica, (1995).

¹⁸ En las economías industrializadas más del 50% del producto está localizado en el sector servicios que genera bastante más del 50% del empleo. La evidencia indica que, por ejemplo, en los Estados Unidos, el 75% de los nuevos empleos corresponden al sector servicios. Cf. Montuschi, L., (1991).

precios. Si se pudieran incorporar al cálculo tales factores es probable que el crecimiento de la productividad de los servicios hubiese sido mayor de lo que las estadísticas registran.

2) **Cambio tecnológico:** se ha sostenido que el cambio tecnológico, una de las fuentes principales del crecimiento de las economías desarrolladas, se da principalmente en la industria manufacturera. Sin embargo, los desarrollos producidos a partir de los ochenta con los avances de la microelectrónica, parecen indicar que los mayores avances se han dado en las telecomunicaciones, en los mercados financieros globalizados, en la industria del entretenimiento. También en otros sectores de servicios, seguros, salud y educación, donde parecía difícil introducir cambios, han operado avances de importancia.

3) **Habilidades e ingresos asalariados:** se argumenta que las actividades industriales requieren de más habilidades de los trabajadores y que ello se refleja en mayores niveles salariales. En relación con este punto debe notarse que bajo el rubro Servicios se agrupan una multitud de actividades disímiles que van desde la limpieza de las calles o las ventas minoristas hasta las tareas de consultoría, sofisticadas operaciones financieras o la docencia universitaria. Muchas de las actividades de servicios son intensivas en conocimiento y un estudio de la OECD¹⁹ indicaba que en los Estados Unidos en los ochenta el mayor crecimiento del empleo en los servicios se había localizado en finanzas, seguros, actividad inmobiliaria y servicios a las empresas y en 1987 el 30% de las personas ocupadas en tales actividades tenía título universitario, contra 18% de los ocupados en la industria. En el Japón la relación era 28% contra 12%. En el caso de la Argentina, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1995 para el Gran Buenos Aires, el 15,7% de los ocupados en la industria tenía un nivel de educación superior o universitaria contra un 32,2% de los ocupados en servicios.

No cabe duda que muchos empleados en servicios ocupan posiciones mal pagas y que requieren escasas habilidades. Pero también es cierto que en este sector pueden encontrarse algunos de los más altos niveles de capacitación y de remuneración. Por consiguiente, el paso a una economía de servicios no tiene porqué implicar una pérdida agregada de habilidades. Más bien podría darse el caso inverso.

4) **Balance de pagos:** se ha señalado que los servicios constituyen un componente reducido de las exportaciones de un país y, en consecuencia, una economía con un reducido sector industrial se enfrentaría en breve plazo con problemas de balance de pagos que podrían convertirse en serios cuellos de botella para el crecimiento. Es cierto que hay servicios que son bienes no

¹⁹ Cf. OECD, (1987).

comerciables, pero para otros el comercio está creciendo en forma acelerada y su incidencia en el balance de pagos es creciente e, incluso, en algunos casos compensa problemas derivados del comercio de bienes²⁰.

En relación con la aparente antinomia entre industria y servicios, que ha dado lugar a muchos debates, debe notarse que hoy el límite entre industria y servicios se ha vuelto bastante impreciso. Por un lado, en la actividad industrial actual un componente importante del valor agregado está constituido por servicios²¹. Por otra parte, en forma creciente la industria recurre a la externalización que implica subcontratar trabajo a empresas o a personas para atender actividades subsidiarias como las de mantenimiento, limpieza, catering o mensajería, o para hacer frente a la necesidad de habilidades específicas que el personal de la empresa no posee como podrían ser el procesamiento de datos o el análisis de sistemas. Esta forma de organización de la actividad industrial se registra estadísticamente como un desplazamiento de la industria por los servicios. Existen trabajos que han procurado estudiar las diferencias existentes entre la relación dinámica industria-sector terciario y la relación dinámica, aparentemente análoga, que en su momento se dio entre el agro y la industria. En los mismos se intenta lograr una cuantificación de un fenómeno que superficialmente parece constituir evidencia en favor de la hipótesis de la desindustrialización. Pero, cuando se introduce en el análisis tres definiciones operativas de la actividad de servicios como componente de la demanda final, como sector productivo o como factor de la producción, puede concluirse que parte del fenómeno constituye, en realidad, en una terciarización de la industria²².

2.3 La participación de las mujeres en el mercado laboral argentino

Tal como se había observado para el caso de las economías industrializadas, también en la Argentina se ha venido dando una participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo. Si bien algunas de las causas de este incremento no parecen diferir de las presentadas en estudios realizados para el primer grupo de países, otras razones son propias de las condiciones particulares del mercado laboral argentino. Es pertinente el estudio de este comportamiento, por cuanto el incremento sostenido operado en la

²⁰ Este ha sido por mucho tiempo el caso de España, donde los ingresos por turismo han permitido sostener durante muchos años un balance comercial deficitario.

²¹ Tales como marketing, diseño, publicidad.

²² Cf. Pasinetti, L., (1986).

tasa de actividad²³ resulta explicable en gran parte por el incremento de la participación femenina. Esto tiene importancia para el análisis del desempleo pues debe tenerse en cuenta que el desempleo es la resultante de dos fenómenos bien diferenciados que tienen distintas implicaciones de política. El desempleo puede crecer porque cae la demanda de trabajo, menos puestos están disponibles, o porque aumenta la oferta de trabajo es decir que un mayor número de trabajadores deciden buscar un empleo. Mientras el primer caso es indicativo de un empeoramiento en las condiciones del mercado laboral, en el segundo ello no es necesariamente cierto. Incluso podría darse el caso opuesto. Por tal razón, focalizar el análisis sólo en la tasa de desempleo podría eventualmente conducir a conclusiones erróneas²⁴.

El análisis de la participación femenina ha sido realizado en términos de los efectos ingreso y sustitución dentro de la familia considerando los casos del "trabajador adicional" y del "trabajador desalentado". En relación con el caso del trabajador adicional pueden plantearse dos versiones²⁵. La versión optimista supone que aumenta la participación del trabajador adicional secundario (esposa o familiar) como consecuencia de condiciones económicas favorables con el fin de mejorar los ingresos familiares. En tal caso, la oferta laboral femenina es procíclica y el desempleo sería consecuencia del aumento de la tasa de actividad. En la versión pesimista, la participación femenina aumenta en un intento de compensar la caída en los ingresos del jefe de hogar. La oferta laboral sería entonces anticíclica y su crecimiento sería consecuencia del desempleo y de la caída en los salarios. En el caso del trabajador desalentado, que abandona la búsqueda pues las condiciones económicas desfavorables hacen muy difícil encontrar empleo, también se supone un comportamiento procíclico de la oferta laboral femenina²⁶. Por consiguiente, una oferta laboral anticíclica debería estar indicando siempre la presencia de un efecto "trabajador adicional".

²³ Es necesario distinguir entre el concepto de tasa de actividad utilizado en los informes del INDEC y el concepto de tasa de participación utilizado en general en los estudios realizados en otros países. La tasa de actividad es la relación entre la PEA y la población total, mientras que la tasa de participación es la relación entre la PEA y la población activa.

²⁴ Cf. Summers, L.H. y Clark, K.B, (1990).

²⁵ Cf. Canitrot, A., (1995b).

²⁶ La literatura especializada suele limitar el análisis de caso del trabajador adicional a su versión pesimista. Por ello, el comportamiento procíclico de la oferta laboral de trabajadores secundarios es siempre identificada con el caso del trabajador desalentado. Cf. Addison, J.T. y Siebert, W.S., (1979).

En un estudio realizado para las ciudades de Buenos Aires y Rosario se ha corroborado, para el período estudiado y para todos los grupos poblacionales, la presencia de una correlación positiva entre la participación y el salario propio, lo cual sería indicativo de un comportamiento procíclico de la oferta laboral. En el estudio no se comprueba la presencia del caso del trabajador adicional, ya que no resulta significativa la variable "salario del cónyuge" como explicativa de la decisión de participar, aunque se señala que se carece de información sobre los ingresos no laborales de la familia para una adecuada especificación del modelo²⁷. Se corrobora, en cambio, la hipótesis de que tal decisión se adopta en el contexto de la familia y que, en consecuencia, resultan importantes para la explicación variables de tipo familiar como la presencia de hijos menores de edad²⁸.

En el Gráfico N° 6 puede observarse el comportamiento de las tasas de actividad global y de mujeres y varones. Resulta claro que las fluctuaciones de la tasa global están influenciadas por las de la tasa de las mujeres, por cuanto la de los varones tiene un comportamiento mucho más estable, con fluctuaciones mucho más atenuadas.

Debe finalmente enfatizarse la importancia que tiene el estudio de la participación laboral. Un aumento de la tasa de actividad de un punto porcentual, sobre la base de una población total estimada de 34,5 millones²⁹, implicaría un aumento de la oferta laboral de 345.000 personas que, por las razones ya analizadas se incorporan al mercado de trabajo buscando empleo³⁰. El aumento de un punto en la tasa de actividad femenina estaría indicando un incremento en el número de personas incorporadas a la búsqueda de empleo de un poco más de la mitad de la cantidad reseñada arriba.

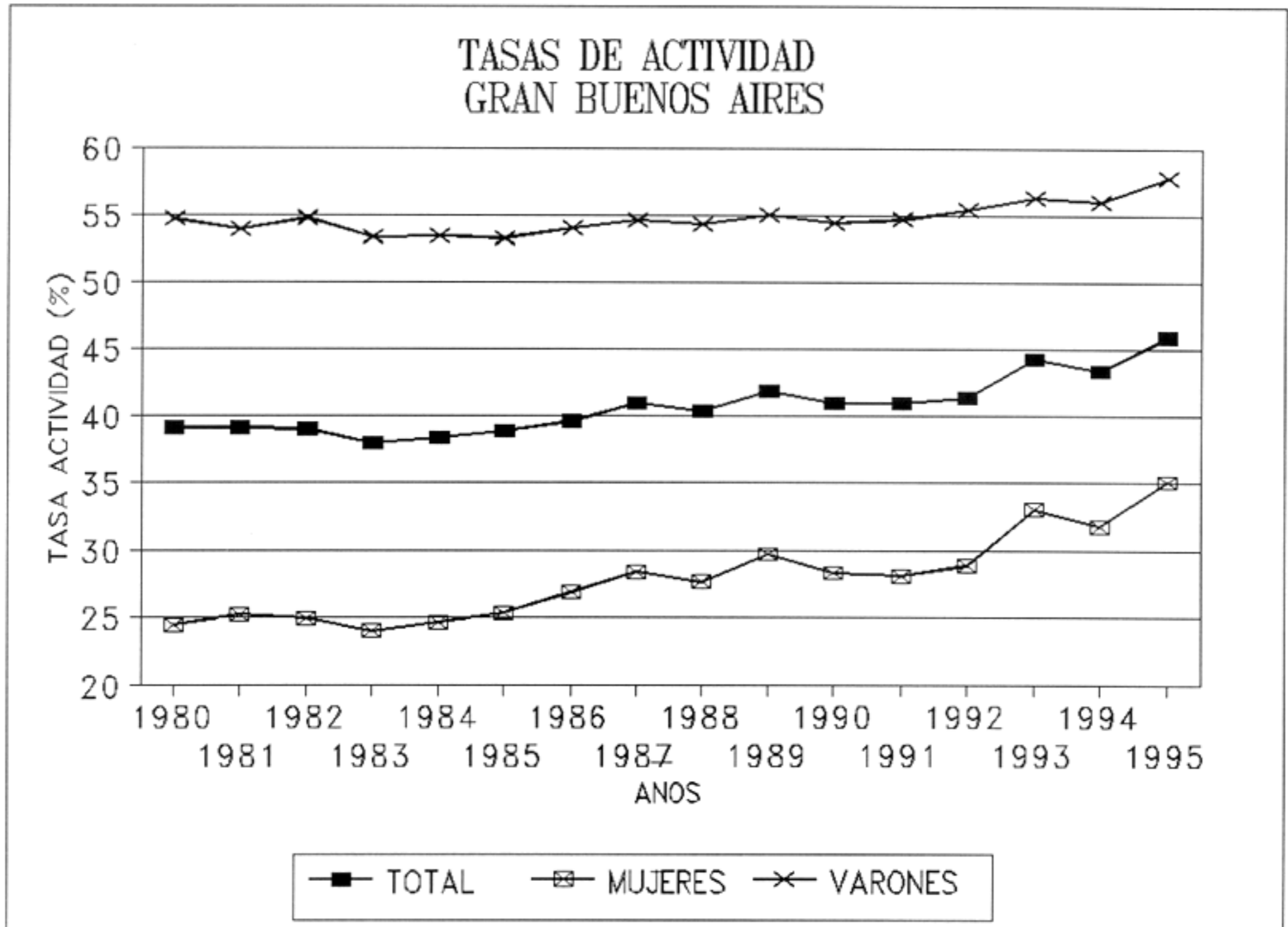
²⁷ Estos resultados no se corresponden totalmente con los obtenidos en estudios para otros países.

²⁸ El estudio fue realizado con los datos de la onda de octubre de 1993 de la Encuesta Permanente de Hogares de las ciudades de Buenos Aires y Rosario. Cf. Bour, J.L., (1995a).

²⁹ Cf. INDEC, (1995a).

³⁰ Este punto ha sido señalado en el trabajo de Bour. Cf. Bour, J.L., (1995a).

GRAFICO N° 6



2.4 El empleo y las estrategias del sector externo

El problema del empleo adquiere una nueva dimensión cuando se considera el caso de economías abiertas. La teoría neoclásica del comercio internacional, en su versión Heckscher-Ohlin-Samuelson, proporciona el nexo inmediato entre el comercio exterior y el empleo al explicar los flujos de bienes entre países en función de la existencia de ventajas comparativas originadas en las diferentes dotaciones de factores productivos de cada país. En tal sentido la teoría establece que, para el caso de dos factores productivos y dos países que comercian, un país exportará aquellos bienes cuya producción sea intensiva en el factor relativamente más abundante, siempre que se cumplan un conjunto de condiciones bastante restrictivas que resultarían suficientes para asegurar el cumplimiento del correspondiente teorema. Esto parecería indicar que una estrategia creadora de empleos debería estar asociada con un desarrollo hacia afuera de la economía en aquellos países en los cuales el trabajo es el factor abundante y que se enfrentan con demandas extranjeras más bien elásticas para los bienes que exportan.

Sin embargo, el efecto empleo de una estrategia comercial exportadora no aparece tan claro cuando se analizan en detalle las implicaciones de la teoría. Aun obviando la cuestión de la validez de los restrictivos supuestos que fundamentan las predicciones de la teoría Heckscher-Ohlin-Samuelson, que hoy aparece seriamente cuestionada³¹, no aparecen claras tales predicciones cuando el comercio se realiza sobre bases multilaterales, pues el análisis no especifica si deben considerarse las relaciones comerciales de un país con la suma de todos los países vinculados comercialmente con el mismo o si deben considerarse únicamente relaciones bilaterales entre pares de países. Trabajos pioneros en el campo fueron llevados a cabo a nivel agregado para un país y el resto del mundo, pero estudios posteriores parecieron inclinarse por niveles desagregados de análisis, especialmente cuando se trataba del comercio entre países con diferentes niveles de desarrollo. Otra propuesta más reciente sugiere analizar el comercio de un país con el resto del mundo agrupando los países de destino de las exportaciones en dos conjuntos: el de los países desarrollados y el de los países en desarrollo³². De acuerdo con este último enfoque,

³¹ Ello es debido a la presencia de más de dos factores productivos, a las distorsiones que se presentan en los precios de tales factores que no reflejan los reales costos de oportunidad sociales, a la existencia de posibles reversiones en las intensidades de factores, al progreso técnico y a los rezagos tecnológicos, a la existencia de imperfecciones en los mercados y a las intervenciones gubernamentales que interfieren en la libertad de comercio. Cf. Bhagwati, J., (1965).

³² Cf. Krueger, A.O., (1977).

el efecto que sobre el empleo tendría la adopción de una estrategia exportadora dependería del grupo de países al cual se dirija la corriente exportadora y cabría esperar un mayor contenido de trabajo en las exportaciones dirigidas a los países desarrollados.

En relación con la estrategia sustituidora de importaciones que fue seguida en la mayoría de los países en desarrollo con posterioridad a la Segunda Guerra³³, la tasa de creación de empleos a la que la misma pueda dar lugar, dependerá del tipo de industrias que se vean favorecidas por los incentivos y la protección que la caracterizan, así como de las distorsiones en los precios relativos de los factores de la producción que las políticas fiscales, monetarias y cambiarias pudieran originar.

En síntesis, no aparece como claramente identificable el efecto empleo asociado con una estrategia exportadora o con una estrategia sustituidora de exportaciones. Es probable que la creación de empleos originada en cierto incremento de la demanda final fuera mayor en los sectores productores de bienes exportables, especialmente si las exportaciones estuviesen dirigidas a países desarrollados.

En un trabajo realizado para un período caracterizado por la vigencia de la estrategia sustituidora de importaciones³⁴ se intentó aportar evidencia empírica respecto de los efectos de ambas estrategias sobre un conjunto de variables representativas de la situación del sector asalariado: empleo, ingresos asalariados, participación en el ingreso. Clasificados los sectores como productores de bienes exportables o productores de bienes competitivos con exportaciones, se encontró que el contenido total de trabajo por unidad de demanda final era mayor en los sectores productores de bienes exportables. Dadas las condiciones que caracterizaron el período estudiado la conclusión era que la estrategia exportadora era la alternativa válida como estrategia de empleo.

A partir de la década del setenta se produjeron variados intentos de dismantelar la estructura proteccionista característica de la estrategia sustituidora de importaciones y adoptar un modelo de crecimiento hacia afuera. Con la implementación del Plan de Convertibilidad comenzó un proceso sostenido de apertura de la economía que implicó un cambio en los niveles y estructura del comercio exterior argentino. Este proceso debe haber tenido un efecto significativo sobre la ocupación en la medida que se importaban bienes antes producidos internamente y aumentaba la producción de bienes exportables. El efecto debe haber afectado tanto el nivel como la estructura del empleo. El crecimiento del

³³ Cf. Montuschi, L., (1987).

³⁴ Cf. Montuschi, L., (1980).

sector externo se dió en un período caracterizado por la introducción de innovaciones tecnológicas y aumento de la productividad.

3. Empleo y desempleo en la Argentina en los noventa

Se han dado explicaciones muy diversas para el comportamiento de la tasa de desempleo en los noventa. Debe señalarse que, en algunos de los análisis realizados, no se ha puntualizado la diferencia entre los factores que afectaban la oferta de trabajo (tasa de actividad) y los que afectaban la demanda (tasa de empleo). Tampoco se ha diferenciado entre los factores que pudieron haber estado operando en el largo plazo y aquellos que han respondido a circunstancias de la coyuntura económica nacional o internacional. No obstante, todas las explicaciones ofrecidas para el fenómeno del desempleo creciente de los noventa contribuyen, en alguna medida, a una explicación más abarcadora del mismo. Al presentar la interpretación de las tendencias laborales de los noventa, planteando las hipótesis que consideramos mejor reflejan la compleja naturaleza del fenómeno del desempleo y que aparecen corroboradas por los datos empíricos, se habrá de incorporar también un análisis crítico de los principales puntos aportados en los trabajos que presentan un enfoque más completo y representativo de este inquietante problema y rescatar los aspectos que se consideren pertinentes para la consideración de la problemática cuestión del empleo y sus perspectivas.

La mayoría de los autores considerados³⁵ coinciden en definir a los noventa como años de crecimiento sin empleo. Según puede apreciarse en el Cuadro N° 13 y en el Gráfico N° 7 la evidencia corrobora en cierta medida tal afirmación. Sin embargo, el comportamiento de las variables ocupacionales no ha sido homogéneo a lo largo de todo el período y la afirmación no describiría de modo adecuado lo ocurrido entre los años 1990 y 1995. Ello puede observarse en el mismo Cuadro y en el Gráfico N° 8.

³⁵ En lo que sigue la referencia es a los trabajos de Bour, J.L., (1995a) y (1995b), Canitrot, A., (1995a) y (1995b), Monza, A., (1995).

CUADRO N° 13

Producto y empleo en los noventa

AÑO	PIB	PEA	PED	OCUPADOS	DESOC.A	OCULTOS
1989	...	12273	12589	11360	913	316
1990	9429,5	12195	12773	11313	882	578
1991	10270,0	12518	12978	11754	767	460
1992	11158,6	12767	13147	11995	772	380
1993	11832,0	13173	13273	12051	1122	100
1994	12672,0	13313	13513	12056	1257	200
1995	12672,0	13950	14050	11570	2380	100

En el Cuadro N° 13 el PIB está calculado a precios de 1985 sobre datos del BCRA, Ministerio de Economía y CEPAL. Los datos de PEA, ocupados, desocupados abiertos y desocupados ocultos (en miles) se tomaron del trabajo de R.A. Díaz (1995) y fueron elaborados por el Ministerio de Trabajo en base a la EPH. La Población Económicamente Disponible PED es la PEA más el desempleo oculto y constituye una PEA potencial. Los valores correspondientes al año 1995 son estimaciones propias. Para el PIB se supuso un crecimiento nulo en 1995. Los datos de la PEA, ocupados y desocupados fueron calculados aplicando las tasas de actividad, empleo y desempleo a las estimaciones de la población del INDEC. Se supuso que los desocupados ocultos se reducían en 1995 en 100.000 que pasaban a integrar nuevamente la PEA.

Si se consideran únicamente los años extremos, podría efectivamente sostenerse que el período fue de crecimiento sin empleo, pues la ocupación aparece casi estancada habiendo crecido un 2,3% lo que ni siquiera cubrió el crecimiento vegetativo de la población. Mientras tanto, en el mismo período, el PIB creció el 34,4%. Pero, debe observarse que, entre los años 90-92 el empleo creció de manera aceptable a una tasa similar a la del crecimiento de la oferta laboral (PEA). A partir del año 1993 el empleo parece haber alcanzado un nivel de cuasi estancamiento y en 1995 se produce una caída que, de acuerdo con cálculos propios, alcanzaría los 500.000 puestos de trabajo con relación al año 1994. Es cierto

GRAFICO N° 7

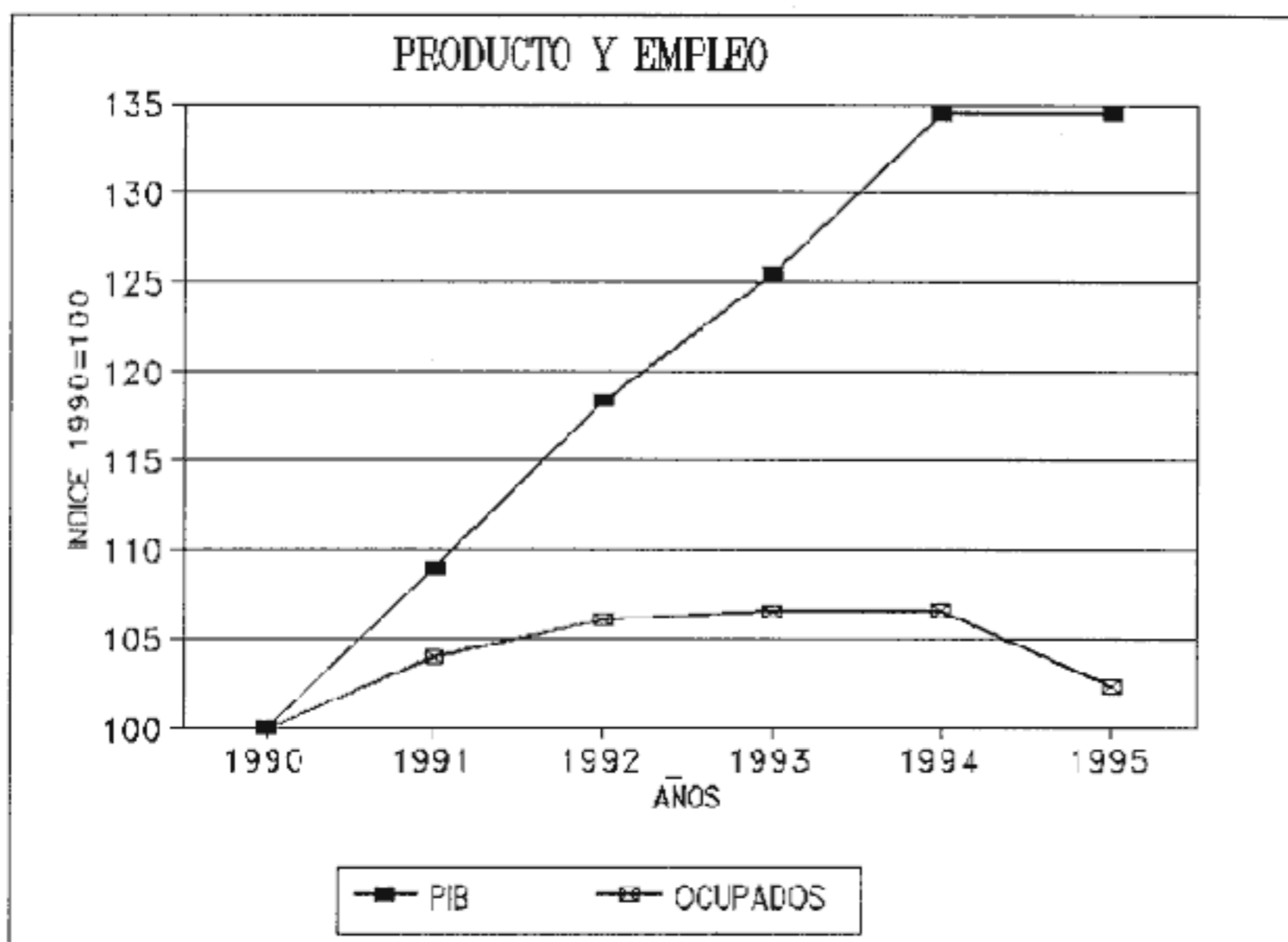
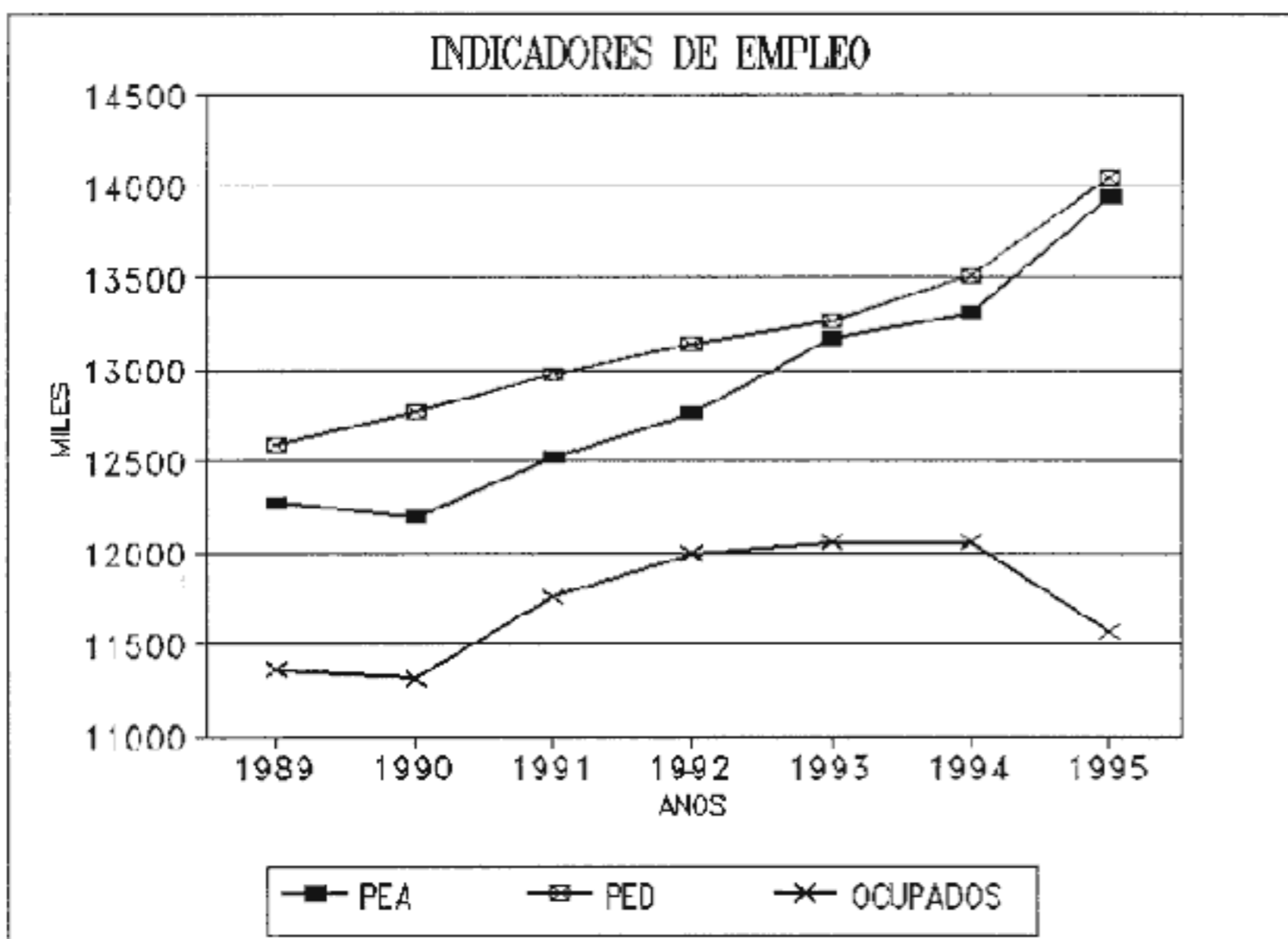


GRAFICO N° 8



que el empleo en 1995 sería superior al de 1990 pero debe tenerse presente que si se aplicara a la ocupación de 1990 una tasa de crecimiento anual, similar a la del crecimiento de la población urbana³⁶, obtendríamos que el empleo efectivo estaría por encima del calculado en los años 1991, 1992 y 1993 y por debajo del mismo en los años 1994 y 1995³⁷. Pero, aun si se hubiera dado este hipotético caso de crecimiento ocupacional, el desempleo habría alcanzado una tasa del 8,4% en 1994 y del 10,9% en 1995. Ello es así porque la mayor parte del crecimiento del desempleo en los noventa resulta explicable por el crecimiento de la PEA que superó ampliamente el crecimiento demográfico³⁸. Puede compararse el crecimiento del empleo y de la PEA en el Gráfico N° 8. Para comprender el desempleo de los noventa deben presentarse explicaciones respecto del comportamiento de ambas variables: oferta y demanda de trabajo (tasa de actividad y tasa de empleo).

3.1 La oferta de trabajo

En relación con la oferta de trabajo, una parte considerable del crecimiento de la PEA puede ser atribuido al incremento en la tasa de actividad femenina que, según puede apreciarse en el Gráfico N° 6, ha estado incrementándose en forma sostenida desde el año 1980, habiendo crecido entre dicho año y 1995 en 10,6 puntos. La tendencia se mantiene en los noventa, con algunas fluctuaciones. De 1990 a 1995 la actividad femenina se incrementa en casi 7 puntos. Pero sólo del año 1994 al 1995 el aumento operado ha sido de 3,3 puntos. La tendencia creciente en el largo plazo puede ser explicada por factores análogos a los planteados para el crecimiento de la participación femenina en los países desarrollados. Pero en el caso de la Argentina, también debe añadirse como elementos explicatorios la expansión de la educación formal, los progresos en la información y la emergencia de formas

³⁶ Esta tasa ha sido estimada por Canitrot en un 1,9% anual para el total de la población urbana. Cf. Canitrot, A., (1995a).

³⁷ Los valores del empleo calculados bajo la hipótesis de crecimiento del 1,9% anual serían (en miles) a partir del empleo de 11313 de 1990: 11528 para 1991, 11747 para 1992, 11970 para 1993, 12198 para 1994, 12429 para 1995.

³⁸ De acuerdo con estimaciones de Canitrot la tasa anual de crecimiento de la PEA para el período 1990-1994 fue del 2,9% en el Gran Buenos Aires y del 2,7% en el interior contra un crecimiento del empleo en el mismo período y localizaciones del 0,8% y del 1,6%. Debe notarse que, salvo para el período 1976-1982 en el que corrieron parejas las tasas de crecimiento de la PEA y del empleo, siempre el crecimiento de la segunda superó la primera. De ahí la tendencia creciente de la tasa de desempleo. Cf. Canitrot, A., (1995a).

más flexibles de contratación laboral que, como el trabajo a tiempo parcial, se adecuarían a los requerimientos de las mujeres. De todos modos debe señalarse que de acuerdo con estimaciones realizadas para adecuar el concepto de tasa de actividad al de tasa de participación, habitualmente usado en otros países, se observaría que, en la Argentina, la participación femenina queda aún muy por debajo de la de los países desarrollados y también de la de países latinoamericanos como Chile, México y Uruguay³⁹. En el corto plazo, entre 1994 y 1995, el comportamiento anticíclico de la PEA femenina indica la vigencia de la hipótesis del trabajador adicional en su versión pesimista. Sin duda, muchas mujeres se han incorporado al mercado de trabajo para compensar la pérdida o disminución de ingresos del jefe de hogar.

Otros factores han debido ejercer influencia sobre la tasa de actividad. Por un lado, se observa la caída del desempleo oculto, lo que indicaría que trabajadores desalentados han reiniciado la búsqueda de empleo. Esto, como lo hace notar Canitrot, ha implicado una sobreestimación de la capacidad de la economía para generar ocupaciones. Sin embargo, los datos preliminares de la onda correspondiente a octubre de 1995 indican una caída de la tasa de actividad. El comportamiento procíclico de la oferta laboral, más otros datos derivados de encuestas, señalarían un comportamiento acorde con la hipótesis del trabajador desalentado. Nuevamente será la tasa de actividad la que explique la declinación en la tasa de desempleo que, para octubre de 1995, resultaría de acuerdo con la EPH.

También se ha señalado que las reformas en las leyes previsionales pudieron haber tenido un efecto sobre la tasa de actividad, ya que disminuyeron los incentivos para jubilarse por el incremento operado en la edad estipulada para el retiro y, dados los nuevos sistemas de capitalización, la necesidad de incrementar los aportes para obtener una mayor jubilación⁴⁰. Finalmente, se ha

³⁹ Monza estima que 1990 la tasa de participación femenina (15-64 años) era en la Argentina de 33,6 contra 58,4 de Alemania, 58,3 de Japón, 65,8 del Reino Unido, 67,0 de Estados Unidos, 43,1 de España, 36,4 de Italia, 36,8 de Chile, 40,0 de Uruguay, 35,7 de México. Cf. Monza, A., (1995). Las nuevas tasas de actividad del año 1995 parecen apuntar a un importante incremento en la tasa de participación femenina. Estimaciones propias indicarían una tasa de participación para ese año del 55%.

⁴⁰ Este punto ha sido señalado por Bour, J.L., (1995b). Sin embargo, debe tenerse presente que la inminente vigencia de las nuevas leyes previsionales, con los nuevos límites de edad necesarios para obtener la jubilación y las nuevas formas de cálculo del haber jubilatorio, impulsó a muchas personas a pedir su retiro a comienzos de 1994, aún bajo la vigencia de las viejas leyes previsionales. Por otra parte, la ley 24347, publicada en el

puntualizado que las migraciones, en especial de los países limítrofes, han hecho su aporte a la oferta de trabajo atraídas por salarios más elevados que en sus países de origen. A pesar de que parece haber acuerdo respecto de la presencia de este fenómeno, no existe una información sistemática y completa que permita identificar la dinámica de los movimientos migratorios, su localización e interrelación con los mercados laborales⁴¹.

3.2 La demanda de trabajo

La demanda de trabajo evolucionó de modo poco satisfactorio en la década del noventa debido a la acción de factores de largo plazo, que fueron analizados más arriba, así como elementos de corto plazo que se sumaron a los anteriores. El factor más destacado que caracterizó el período fue el ajuste y reestructuración de la economía que se manifestaron en un notable crecimiento de la productividad y un cambio en la composición sectorial de la producción.

En la década del ochenta se había procurado preservar el empleo a costa de caídas en el salario real que fueron posibles por el efecto de la inflación sobre los ingresos nominales. En el noventa, una serie de factores confluyeron para hacer imposible este tipo de comportamiento. La desregulación, transformación y apertura de la economía requirieron un ajuste profundo de las empresas, que se enfrentaban a nuevas condiciones de competencia, lo que las obligó a producir importantes incrementos en la productividad. Por un lado, bajo las nuevas condiciones de estabilidad ya no fue posible utilizar el salario como variable de ajuste para mantener niveles de ocupación. Además, en los ochenta la inversión había alcanzado niveles mínimos que apenas lograban cubrir las necesidades de reposición. Al recuperarse la inversión los nuevos bienes de capital llevaban incorporadas tecnologías fuertemente ahorradoras de mano de obra. De acuerdo con Monza y Bour la desgravación de la importación de bienes de capital implicó un fuerte cambio de precios relativos en contra del trabajo que llevó a la adopción de tecnologías intensivas en capital. A la luz de las tendencias observadas en los países desarrollados, cabe preguntarse si, en realidad, existían disponibles en el mercado otras tecnologías, técnicamente eficientes e intensivas en el uso

Boletín Oficial el 29 de julio de 1994, estableció compatibilidad plena entre la jubilación y el ejercicio de actividades autónomas o en relación de dependencia, con aportes al Fondo Nacional del Empleo.

⁴¹ Existen referencias a la dinámica de las migraciones en un trabajo de C. Reboratti que contiene algunos datos cuantitativos que no se presentan en forma sistematizada, a pesar del indudable interés que revisten. Cf. Reboratti, C., (1995).

de mano de obra, que hubieran resultado económicamente eficientes con precios relativos más favorables al uso del factor trabajo. Por otra parte, Monza observa que muchas de las innovaciones introducidas por las empresas no estaban asociadas a innovaciones tecnológicas incorporadas en nuevos bienes de capital, sino que se trataba de cambios organizacionales que se traducían en racionalización del personal, incremento en la intensidad del uso del trabajo, reducción de tiempos muertos, un cálculo más estricto de las necesidades de mano de obra, polifuncionalidad de los trabajadores y externalización de muchas tareas ajenas a la actividad principal de las empresas. Existen evidencias puntuales que corroboran esta hipótesis⁴².

Los cambios técnicos, que redujeron los coeficientes de trabajo y que, como se analizó con anterioridad, se venían dando desde el año 1950, se produjeron en los noventa de modo concomitante con el proceso de apertura económica, privatizaciones, desregulación y reforma del estado e implicaron un cambio de la estructura productiva que tuvo su influencia en el empleo y en la demanda de calificaciones.

El proceso de apertura económica tuvo un efecto indudable sobre la estructura de los sectores productores de bienes comercializables y ello se manifestó en cambios en los niveles y estructura del empleo, tal como puede apreciarse en los Cuadros N° 10, 11 y 12. El empleo industrial se reduce en todos los casos, pero algunas ramas se vieron más afectadas. Textiles, confecciones y cuero, Minerales no metálicos, Fabricación de metales y productos de metal, Equipos de transporte, son las que muestran una mayor declinación relativa. Es claro que este fenómeno no puede ser atribuido solamente a la apertura. Los cambios técnicos y organizacionales ya mencionados también jugaron un papel de importancia en este proceso.

El mayor crecimiento del empleo se da en los sectores productores de servicios y, en particular, en Servicios Financieros, inmuebles, alquileres y servicios empresarios, Enseñanza, Servicios sociales y de salud y Otros servicios comunitarios, sociales y personales. Esto debe haber tenido un efecto importante en la demanda de calificaciones y debe haber originado desempleo estructural. Muchos trabajadores que perdieron

⁴² Existen estudios de casos que demuestran los cambios organizacionales introducidos en empresas que implicaron flexibilidad interna y externalización de tareas sin estar necesariamente asociados a cambios técnicos incorporados a nuevos bienes de capital. Los cambios habían sido rechazados por los sindicatos en la década del ochenta y fueron negociados a nivel de empresa. Los resultados fueron mejoras en la productividad, cambios en la estructura salarial y caídas en el nivel de empleo. Cf. Jabbaz, M.I., (1994); Barberena, A., (1995).

su empleo como consecuencia de los procesos de ajuste del Estado⁴³ y de las empresas, tuvieron y tienen dificultades para reinsertarse debido a su falta de habilidades para cubrir eventuales vacantes.

En definitiva, en los noventa se dio una compleja interacción de circunstancias originadas en los cambios técnicos, la apertura económica, las innovaciones organizacionales, la desregulación y las privatizaciones que resultó en un cuasi estancamiento del empleo a partir del año 1992. Además, como lo hace notar R. Díaz⁴⁴, el crecimiento del empleo se dio, con mayor énfasis, en lo que denomina "empleo atípico" como categoría distinta del empleo "típico o pleno" y que incluye situaciones de empleo muy dispares en términos de ingreso, productividad y jornada laboral. El empleo atípico incluye formas del subempleo pero también incluye, con incidencia creciente, las nuevas formas de empleo productivo que surgen en los mercados laborales.

En el año 1995 un elemento adicional inesperado y exógeno se agregó al ya poco satisfactorio panorama laboral. El "efecto tequila" fue el factor desencadenante de actitudes de los agentes económicos que consideraban demasiado parecidos los modelos de ajuste mexicano y argentino. Consecuencia de ello fue, primero una fuga de capitales, que más tarde empezaron lentamente a retornar, y, luego, una notoria retracción en el consumo, que la falta de crédito originado en dicha fuga contribuyó a consolidar. La consecuente caída en la demanda agregada interna, no compensada por el aumento de las exportaciones, tuvo un efecto importante sobre el nivel de actividad y sobre la ocupación que, de acuerdo con las estimaciones del Cuadro N° 13 se redujo en 500.000 puestos en relación con los niveles del año 1994, contribuyendo con un 3,6% adicional a la tasa de desempleo.

3.3 Subempleo abierto y encubierto

Un análisis particularizado merece la cuestión del subempleo que ha sido definido por la International Conference of Labour Statisticians (ICLS) en 1982 como la situación que se presenta "cuando el empleo de una persona es inadecuado en relación con normas especificadas de empleos alternativos, habiéndose tomado en cuenta las habilidades ocupacionales de la misma"⁴⁵. También se

⁴³ En el caso del sector público Monza hace notar que la reducción del aparato estatal no implicó caída del empleo para la administración central sino congelación de vacantes y, en el caso del empleo público no nacional, una tasa de crecimiento decreciente. Cf. Monza, A., (1995).

⁴⁴ Cf. Díaz, R., (1995).

⁴⁵ Cf. OECD, (1995).

distingue dos formas de subempleo: el visible o abierto y el invisible o encubierto.

El subempleo resulta indicativo de la situación de trabajadores que, en el caso del subempleo abierto, involuntariamente no estarían trabajando una semana laboral plena de acuerdo con las características de la actividad que desempeñan y que, en el período de referencia, estarían en la búsqueda o disponibles para trabajo adicional. En el caso del subempleo encubierto, estarían en ocupaciones de baja o nula productividad, o con ingresos laborales muy bajos, en relación con las tareas desempeñadas, o en actividades donde no utilizan el capital humano que tienen incorporado⁴⁶. Como es natural, es muy difícil medir el desempleo encubierto y, en el caso argentino, sólo puede ser inferido en forma indirecta bajo una serie de supuestos que pueden ser cuestionables.

En el Cuadro N° 14 puede apreciarse la evolución del subempleo visible que, de acuerdo con la definición del INDEC, estaría formado por aquellas personas que, por causas involuntarias, trabajan menos de 35 horas semanales. Puede apreciarse que este subempleo se mantuvo más o menos constante hasta el año 1992. A partir de 1993, y en consonancia con el comportamiento del desempleo abierto, comienza a crecer el subempleo visible. El mayor crecimiento se da en lo que el INDEC denomina "subocupados demandantes" que se refiere a la población subocupada disponible que desea trabajar más de 35 horas semanales y que, además, está en la búsqueda activa de otra ocupación. Mientras en octubre de 1993 esta categoría correspondía al 4,1 de los subocupados, siendo el total 9,3, en mayo de 1995 sobre un 11,3 correspondía a los subocupados demandantes el 7,0%.

⁴⁶ En todos los casos de subempleo encubierto se estaría en situaciones donde la productividad efectiva del trabajador es inferior a la productividad potencial inherente al puesto o a la persona del asalariado,

CUADRO N° 14

El subempleo visible

AÑO	TASA SUBEMP. TOTAL %
1987	8,3
1988	8,4
1989	8,6
1990	9,1
1991	8,2
1992	8,2
1993	9,0
1994	10,3
1995	11,3*

* el dato de 1995 corresponde a la onda de mayo

FUENTE: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

Más compleja resulta el análisis de la situación del subempleo invisible. Como se dijo, este tipo de subempleo configura un caso de subutilización de los recursos de la economía, que formalmente aparecen como ocupados. Buena parte de este subempleo se concentra en actividades de comercio y de servicios personales. Las categorías de subempleo invisible consideradas por el INDEC son: el sector informal urbano, el servicio doméstico, el sobreempleo en el sector público y los trabajadores rurales pobres. Como señala Monza se trata, en general, de inserciones ocupacionales que configuran ámbitos de refugio. A fin de enfatizar la importancia de este problema debe tenerse en cuenta que, en mayo de 1994, sobre el total de ocupados de aproximadamente 12 millones de personas, cuatro millones cien mil estaban en situación de subempleo, de los cuales 3 millones cien mil eran subempleados invisibles. Si al total de desocupados abiertos se le suma el desempleo oculto y los subocupados visibles e invisibles y se relaciona el total obtenido con la población económicamente disponible PED (PEA más desempleo oculto) se puede concluir que en mayo de 1994 el 41,4% de la población económicamente activa no trabajaba o estaba trabajando en actividades insatisfactorias en cuanto al número de horas trabajadas y/o niveles de productividad. Ello configuraba una clara ineficiencia en el uso de recursos de la economía. En el Cuadro N° 15 y en el Gráfico N° 9 puede apreciarse la estructura de la PEA para los años 1980, 1984, 1990 y 1994 y corroborarse que la subutilización del factor trabajo es un fenómeno de vieja data y no un producto específico de la actual coyuntura económica.

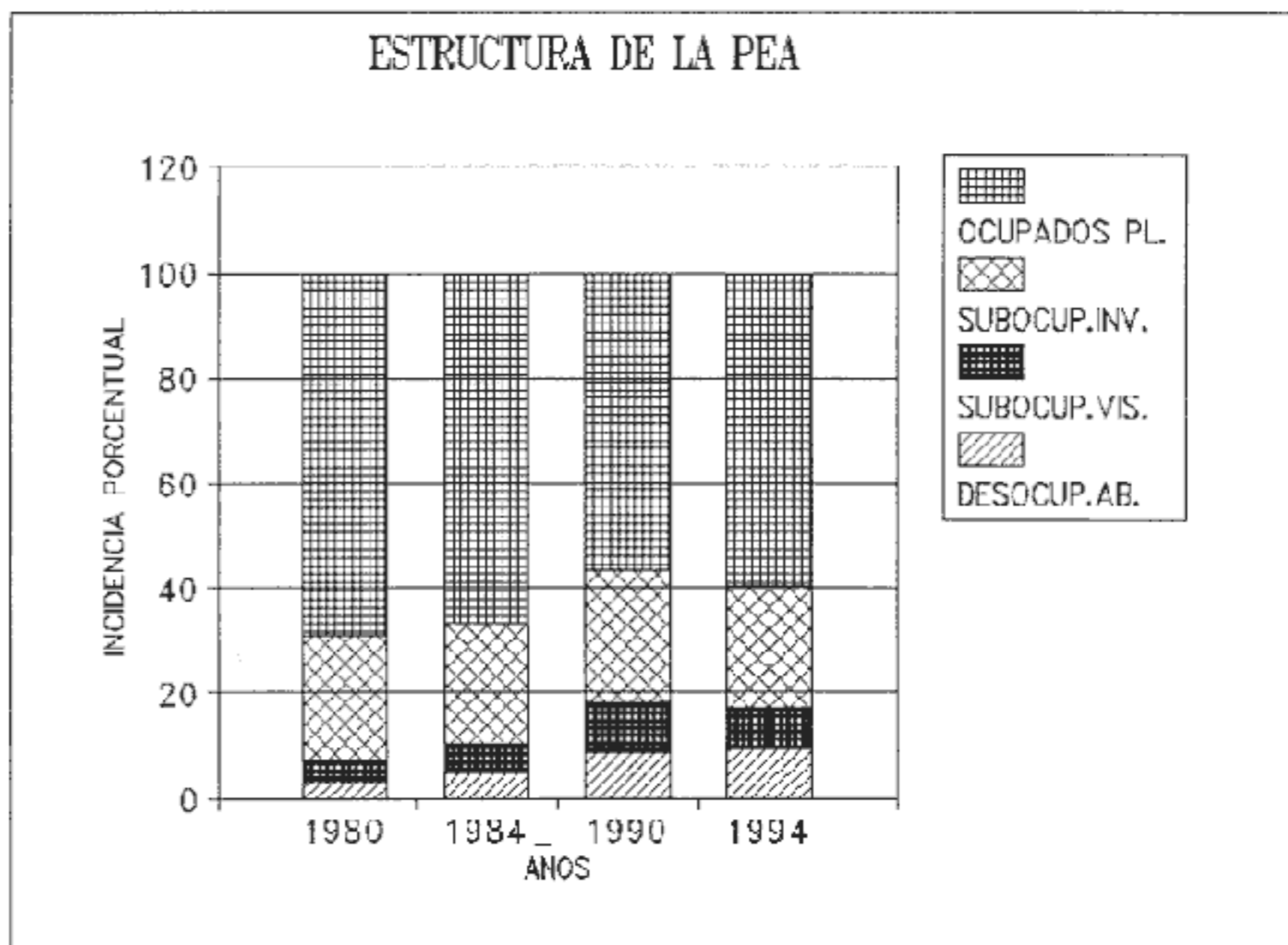
CUADRO N° 15

Estructura de la Población Económicamente Activa
(miles)

AÑO	PEA	OCUPADOS PLENOS	DESOCUPADOS ABIERTOS	SUBOCUP. VISIBLES	SUBOCUP. INVISIB.
1980	10815	7459	281	487	2588
1984	11247	7488	529	607	2625
1990	12552	7114	1079	1167	3191
1994	13351	7936	1261	1050	3104

FUENTE: Beccaria, L. y Orsatti A, (1989); Giordano, O. y Montoya S., (1991); Monza, A., (1995).

GRAFICO N° 9



3.4 Los desempleados

Es importante analizar algunas características de la desocupación y de los desocupados para determinar qué grupos son los más afectados por este problema. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Buenos Aires que figuran en el Cuadro N° 16 ilustran al respecto. Son las mujeres y, en mayor medida, los jóvenes de ambos sexos quienes soportan el mayor peso de la desocupación⁵³.

CUADRO N° 16

INCIDENCIA DEL DESEMPLEO EN GRUPOS ESPECIFICOS (GRAN BUENOS AIRES)

AÑO	DES.TOTAL	DES.MUJERES	DES.VARONES	D.JOVENES*
1980	2,3	3,2	1,9	7,9
1985	5,5	5,8	5,3	17,3
1987	5,4	6,8	4,5	17,0
1990	8,6	8,2	9,1	23,7
1991	6,3	6,5	6,3	15,4
1992	6,6	7,8	6,0	16,5
1993	10,6	13,0	9,1	24,5
1994	11,1	13,3	9,7	30,5
1995	20,2	24,5	17,4	51,8

* de 15 a 19 años

FUENTE: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

El problema de la elevada incidencia del desempleo juvenil, que ha alcanzado niveles inéditos en la Argentina, es una realidad preocupante de nuestros días en todo el mundo. En los países desarrollados un paliativo ha sido incrementar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y, en algunos casos, organizar sistemas especiales de entrenamiento y aprendizaje, o cursos de formación profesional, para jóvenes que abandonan el sistema de educación formal. En la realidad argentina actual, en ausencia de políticas específicamente orientadas a dicho segmento poblacional, el destino más probable de los jóvenes desocupados, especialmente aquellos que no han podido alcanzar niveles adecuados de educación, será el ingreso a la informalidad y, eventualmente, a la marginalidad, con todas las consecuencias negativas que ello habrá de tener para los individuos y para la sociedad.

⁵³ Este fenómeno ya había sido estudiado en trabajos anteriores. Cf. Montuschi L., (1991).

El caso del mayor desempleo femenino también tiene analogías con la situación correspondiente a los países desarrollados que fuera analizada más arriba e ilustrada en el Cuadro N° 5. Su crecimiento sostenido está vinculado con la tendencia creciente en la participación de las mujeres en los mercados laborales. También tiene importancia considerar las mayores dificultades de inserción laboral en niveles adecuados al capital humano incorporado que encuentran las mujeres⁵⁴.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar la desocupación es el relacionado con los niveles de educación de la fuerza de trabajo. Esta información aparece en el Cuadro N° 17, referida tanto a la PEA como a los ocupados y desocupados.

CUADRO N° 17

Niveles educativos de la fuerza de trabajo
(Estructura porcentual para el Gran Buenos Aires)

NIVEL EDUCATIVO	PEA	OCUPADOS	DESOCUPADOS
Año 1994			
Sin instrucción	0,8	0,7	1,0
Primario (comp.e incompl.)	37,2	36,6	41,6
Secundario (comp.incompl.)	39,9	40,0	39,5
Superior y universitario	22,2	22,7	17,8
Año 1995			
Sin instrucción	0,5	0,5	0,4
Primario(comp.e incompl.)	38,0	37,1	41,8
Secundario(comp. incompl.)	38,5	37,3	43,0
Superior y universitario	22,9	25,0	14,5

FUENTE: INDEC, **Encuesta Permanente de Hogares**

Como puede apreciarse, tanto en 1994 como en 1995 (primera onda del año), el desempleo se concentra en los tramos de educación primaria y secundaria. La baja incidencia de los analfabetos se explica por el hecho de que son muy pocos los participantes en el mercado laboral que no tienen instrucción. Como ya se mostrara en un

⁵⁴ Este aspecto fue investigado en detalle en Montuschi, L. y Barroetaveña, S. (1989).

trabajo anterior⁵⁵ la participación aumenta y el desempleo disminuye con los niveles de educación. En el Cuadro N° 18 se presenta información adicional respecto de la incidencia del desempleo en cada tramo educativo. Puede observarse en la última

CUADRO N° 18

Incidencia del desempleo por tramos educativos

NIVEL EDUCATIVO	PEA	OCUPADOS	DESOCUPADOS	DES/PEA %
Año 1994				
Sin instrucción	0,8	0,6	0,1	12,5
Primario (comp.e incompl.)	37,2	32,5	4,6	12,4
Secundario (comp.incompl.)	39,9	35,5	4,4	11,0
Superior y universitario	22,2	20,2	2,0	9,0
Total	100,0	88,9	11,1	11,1
Año 1995				
Sin instrucción	0,5	0,4	0,1	20,0
Primario(comp.e incompl.)	38,0	29,6	8,4	22,1
Secundario(comp. incompl.)	38,5	29,8	8,7	22,6
Superior y universitario	22,9	20,0	2,9	12,6
Total	100,0	79,7	20,3	20,3

FUENTE: INDEC, **Encuesta Permanente de Hogares**

columna del Cuadro N° 18 la tasa de desempleo específica por nivel educativo. Resulta muy claro que es en el tramo de educación superior y universitaria donde se da la menor incidencia del desempleo. Este fenómeno se acentúa en 1995. Estos datos deben ser interpretados con cautela pues no debería concluirse, sin análisis adicionales, que el aumento del nivel general de educación sería la solución para los problemas del desempleo. Es conocido el caso de la "inflación de las credenciales educativas" que significa que, con el aumento de los niveles de educación de la población, se han ido incrementando los contenidos educacionales de las ocupaciones, sin que ello fuera en realidad necesario. Así, se puede dar el caso de puestos, antes ocupados por personas con educación primaria, que hoy lo son con personas con educación secundaria, y puestos correspondientes antes a niveles secundarios que hoy se ocupan con personas de nivel terciario. Así, la educación se convierte en un requisito para el acceso a los puestos, pero no constituye por sí

⁵⁵ Cf. Montuschi, L., (1991).

misma una solución a los problemas del desempleo. Esto puede explicar también la baja participación de las personas analfabetas que, desalentadas por no encontrar empleo, han dejado de buscarlo.

Un último aspecto relativo a la población desocupada se refiere a la intensidad de la desocupación, es decir el período de duración del desempleo. Para mayo de 1995 podemos apreciar la siguiente información referida al Gran Buenos Aires.

CUADRO N° 19

Intensidad de la desocupación (Gran Buenos Aires)

Duración del desempleo	Porcentaje s/total desempleados	Varones	Mujeres
Hasta un mes	26,2	32,5	19,4
De 1 a 3 meses	25,8	26,1	25,5
Más de 3 meses	47,8	41,1	54,8
De 3 a 5 meses	22,1		
De 6 meses a 1 año	16,7		
Más de 1 año	9,0		

FUENTE: INDEC, **Encuesta Permanente de Hogares**

Estos datos ponen de relieve un aspecto muy preocupante del desempleo. Del total de desempleados aproximadamente la mitad hace más de tres meses que están buscando empleo, sin encontrarlo. Y de ese grupo más de la mitad, es decir más del 25% del total, hace más de 6 meses que está en esa búsqueda. Esto configura un problema de largo plazo, posiblemente asociado a la falta de calificaciones de los desempleados, que no están en condiciones de cubrir las vacantes que se van produciendo en la economía. Nótese también que la mayor parte del desempleo femenino se concentra en el largo plazo. A pesar de que estas cifras son menores a la mayoría de las observadas en los países desarrollados⁵⁶, las mismas no pueden ser

⁵⁶ En 1994 se observaron los siguientes porcentajes de desempleados de largo plazo (con un desempleo de más de 6 meses) en distintos países desarrollados: Australia 41%, Canadá 28,4%, Francia 61,7%, Japón 36,1%, España 73,4%, Suiza 49,3%, Estados

ignoradas cuando se proceda al análisis las políticas o programas de empleo.

4. Políticas de empleo

Las políticas orientadas a aportar soluciones para el problema del desempleo deben ser planteadas teniendo presente la complejidad que el fenómeno ha asumido en la Argentina. Para un problema de las características actuales no puede pensarse en soluciones únicas. Propuestas de esta índole suelen estar inspiradas en posiciones o intereses definidos y específicos.

A fin de tener una clara visión de los aspectos tan dispares que contribuyen a una explicación del desempleo, puede resultar ilustrativa la información que figura en el Cuadro N° 20, que de algún modo sintetiza lo visto hasta ahora. Los factores que han incidido o inciden en la oferta o en la demanda de trabajo están considerados como de largo plazo cuando su incidencia ha sido detectada por un período de tiempo prolongado y, como propios de los años noventa, cuando responden a políticas, programas o efectos de situaciones propias del período. Debe notarse que, en algunos casos, tales factores han ejercido influencia tanto en el largo como en el corto plazo

CUADRO N° 20

Factores que inciden sobre la oferta y la demanda de trabajo

FACTORES	LARGO PLAZO		AÑOS NOVENTA	
	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA
1. Participación femenina	X		X	
2. Variación desempleo oculto	X		X	
3. Leyes Jubilatorias			X	
4. Migraciones			X	
5. Efecto trabajador adicional			X	
6. Efecto trabajador desalentado			X	
7. Terciarización empleo y cambio técnico		X		X
8. Cambios organizacionales				X
9. Apertura economía y estrategias comerciales		X		X
10. Desregulación y privatizaciones				X
11. Efecto tequila				X

Unidos 20,3%. Cf. OECD, (1995a).

Si se analiza el Cuadro anterior, y de acuerdo con los temas planteados más arriba, puede concluirse que en estos momentos coexisten en la Argentina los diferentes tipos de desempleo tradicionalmente considerados en los textos de economía laboral⁵⁷: a) desempleo por deficiencia de demanda en sus variantes de corto plazo, desempleo cíclico, y de largo plazo, desempleo tecnológico; b) desempleo por desajustes del mercado de trabajo, con su variante del desempleo friccional o de búsqueda en el corto plazo y del desempleo estructural en el largo plazo. Las políticas para hacer frente a los distintos tipos de desempleo difieren y, en algunos casos, pueden ser contradictorias. Dado que los factores causales del desempleo pueden operar por el lado de la demanda o de la oferta, resulta conveniente efectuar el análisis de las políticas de acuerdo con esa clasificación.

4.1 Políticas de demanda

En este caso se trata de crear las condiciones adecuadas para estimular la demanda laboral y la creación de nuevos puestos de trabajo. En este respecto se ha hecho mucho énfasis sobre el problema de las rigideces del mercado laboral (acción sindical, protección rigurosa del empleo, prestaciones sociales generosas) como una de las principales causas del presente desempleo. Se ha sostenido que las actuales regulaciones resultan "hostiles" al empleo y que la persistencia de excesivas regulaciones laborales tornan poco flexible el mercado de trabajo ante la presencia de shocks inesperados⁵⁸. En consecuencia, sólo una flexibilización del mercado laboral habrá de permitir el crecimiento del empleo. El ejemplo de Chile, y también de los Estados Unidos, suele ser presentado con frecuencia como el modelo a seguir.

Sin embargo, la flexibilidad laboral no asegura, por sí misma, la creación de puestos de trabajo suficientes para una PEA que crece más que la población. Se ha señalado que, para crear un contexto favorable a un crecimiento económico sostenido, sería necesario lograr una dimensión global de la flexibilidad, que debería abarcar aspectos relativos al **management**, a la introducción de nuevas tecnologías, al desarrollo de nuevos productos, a la búsqueda de mercados⁵⁹. Además se ha constatado que regulaciones anticompetitivas de los mercados de productos dificultan la creación de empleos mucho más que las regulaciones laborales⁶⁰.

⁵⁷ Cf. Addison, J.T. y Siebert, W.S. (1979).

⁵⁸ Cf. Bour, J.L., (1995b).

⁵⁹ Cf. Montuschi, L., (1991).

⁶⁰ Cf. OIT, (1995b).

Para facilitar la creación de empleos en un marco de crecimiento económico, evitando el caso de crecimiento sin empleo que caracterizó a los años 1992-94 en la Argentina, parecería conveniente recurrir a las recomendaciones formuladas en los estudios de la OECD para los países afectados por elevados niveles de desempleo y por problemas particulares relativos a la composición del empleo y del desempleo. Tales recomendaciones apuntan a mejorar la capacidad de las sociedades y economías para ajustarse y adaptarse a condiciones económicas cambiantes así como aumentar su capacidad para crear crecimiento e innovar⁶¹. La propuesta se refiere a un **mix** balanceado de políticas macroeconómicas y estructurales que toman en cuenta el amplio espectro de áreas que deben ser consideradas en las políticas de empleo, de acuerdo con la particular problemática de cada país y las características específicas de sus correspondientes mercados laborales y de productos. Algunas de las recomendaciones corresponden a lo que hemos caracterizado como políticas de demanda y otras corresponderían a políticas de oferta, que serán analizadas más adelante.

El primer punto de las recomendaciones se refiere a la necesidad de implementar políticas macroeconómicas sólidas que aseguren un medio económico estable, creíble y no inflacionario, como condición necesaria para un crecimiento sostenido del empleo y la reducción del desempleo. El informe señala que reformas que procuren reducir las rigideces en los mercados de trabajo y de productos, habrán de fortalecer la credibilidad de las políticas monetarias y fiscales y, en consecuencia, reducir las presiones políticas para recurrir a medidas de corte inflacionario en busca de soluciones a problemas de carácter estructural.

En relación con la posibilidad de mejorar la capacidad de ajuste y adaptación se recomienda dismantelar las barreras a la creación de empleos que pudieran existir en los mercados de trabajo y productos, aumentando la flexibilidad de precios y salarios. En particular se hace referencia a los elevados costos de reclutamiento, en especial los costos extrasalariales, que pueden contribuir de modo significativo al bajo nivel de empleo de nuevos ingresantes y trabajadores con pocas calificaciones. En este capítulo debe tenerse un cuidado especial para reducir la excesiva protección que impide la creación de puestos sin deteriorar las posibilidades de entrenamiento de largo plazo que habrán de traducirse en incrementos de productividad. Una especial referencia se hace a la necesidad de mejorar las condiciones de competencia en los mercados de productos removiendo las regulaciones gubernamentales y las prácticas restrictivas de grupos profesionales y asociaciones empresariales que constituyen importantes barreras a la entrada.

⁶¹ Cf. OECD, (1995a).

La búsqueda de una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, a través de negociaciones descentralizadas que tomen en cuenta las necesidades específicas de cada parte, puede obtener arreglos satisfactorios para la empresa y los trabajadores y mejorar las perspectivas de empleo para quienes tengan restricciones de tipo familiar o educacional. La posibilidades de extensión del empleo a tiempo parcial responden a esta recomendación.

En definitiva, un marco macroeconómico estable y mercados flexibles de productos y trabajo habrán de facilitar la creación de empleo. Para el caso de la Argentina se podría añadir que habría que formular políticas tendientes a crear un marco favorable para actividades y empresas creadoras de empleo.

4.2 Políticas de oferta

Estas políticas suelen ser denominadas como "políticas activas del mercado de trabajo" y su principal objetivo es ayudar a los desempleados a tornarse competitivos y adquirir calificaciones que les permita insertarse nuevamente en el mercado. Esto se considera preferible a limitarse a asistirlos con un subsidio monetario u otro tipo de transferencias que configuran las llamadas políticas pasivas⁶². Sin embargo, para que este tipo de políticas resulten exitosas deben ser cuidadosamente orientadas a grupos específicos y no a la totalidad de los desempleados. Una adecuada implementación y posterior monitoreo y evaluación final son también condiciones necesarias para obtener resultados positivos.

El último informe del Banco Mundial presenta un punto de vista escéptico respecto de los resultados derivados de programas de reentrenamiento⁶³. Estudios de evaluación realizados en Estados Unidos y Holanda han mostrado que tales programas resultan más efectivos si están orientados a grupos con similares problemas de empleo, con contenidos y métodos adaptados específicamente a las necesidades del grupo e implementados en un medio cuasi-laboral.

Las experiencias indican que los programas de reentrenamiento orientados a grupos muy amplios y dictados en un medio similar a las aulas escolares, para trabajadores con bajos niveles educacionales, han tenido resultados muy pobres. Tampoco han sido

⁶² Se ha mostrado que prestaciones de desempleo demasiado generosas y prolongadas pueden conducir a una pérdida de interés en la búsqueda de empleo y, en consecuencia, a un deterioro de la empleabilidad de los desempleados. Este fenómeno parece ser la única causa detectable, unida a un fenómeno de persistencia, que diferencia el desempeño en materia de empleo de España y Portugal. Cf., Blanchard, O. y Jimeno, J.F., (1995).

⁶³ Cf. World Bank, (1995).

positivas las experiencias de programas orientados a jóvenes que abandonaron sus estudios formales y que no se sienten motivados por enseñanzas dictadas en un medio escolar⁶⁴.

Otras medidas dentro de las políticas activas están dadas por la acción de los servicios públicos de empleo que asisten a los desempleados en la búsqueda de empleo y los entrevistan y aconsejan en tal búsqueda. En general, los resultados han sido positivos cuando la acción de estos servicios está orientada a grupos específicos. Evaluaciones realizadas en Francia, Holanda y Reino Unido han mostrado resultados favorables en términos de una reducción del desempleo de largo plazo. Se ha considerado conveniente coordinar la acción de tales servicios en la búsqueda de empleo con la administración de los subsidios de desempleo que los desempleados solicitan. De forma creciente se considera la cooperación de tales servicios con agencias privadas de colocaciones⁶⁵.

El otorgamiento de subsidios temporarios a puestos de trabajo del sector privado, es otra práctica usual de los servicios públicos de empleo. Pueden asumir variadas formas: reducciones en cargas sociales para las empresas que asumen desempleados, subsidios para inicio de actividades para autoempleados, subvenciones para desempleados que encuentran empleo. Hay acuerdo en que tales subsidios generan un efecto sustitución sobre el empleo y sobre los ocupados actuales o ingresantes potenciales pertenecientes a categorías no subsidiadas. Australia, Reino Unido, Bélgica, Francia y Alemania utilizan varias formas de este tipo de subsidios y se considera que pueden producir beneficios económicos y sociales de largo plazo especialmente si están orientados a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, existen una serie de cuestiones aún no resueltas que demandan una estricta evaluación de este tipo de políticas. Entre otras no aparece claro si se debe subsidiar al trabajador o a la empresa, qué forma debe asumir el subsidio (una suma global o pagos periódicos a lo largo de un período), el monto del subsidio en relación con el salario corriente, el requerimiento de entrenamiento por parte de la empresa, el seguimiento del trabajador subsidiado al concluir el subsidio y la forma de evitar que se generalizen los empleos subsidiados y desaparezcan los puestos ordinarios.

4.3 Políticas de empleo en la Argentina

A partir de la promulgación en 1991 de la llamada Ley de Empleo N° 24013 se inició un proceso de flexibilización laboral que se extendió en abril de 1995 con la sanción de las leyes 24565 de

⁶⁴ Cf. OECD, (1995a) y (1995b).

⁶⁵ Cf. OECD, (1995a).

Fomento del Empleo y 24567 de PYMES. Estas leyes introducen una gama variada de políticas de empleo que responden, en buena medida, a las propuestas presentadas más arriba. Las mismas se sintetizan a continuación e implican, en todos los casos, reducción de cargas sociales e indemnizaciones por despido.

1. **Fomento del empleo:** contrato para desempleados de 6 a 18 meses de duración con aportes patronales del 50%, salvo obra social.

2. **Lanzamiento de nueva actividad:** para cualquier trabajador, de 6 a 24 meses de duración con reducción del 50% en cargas sociales, excepto obra social.

3. **Práctica laboral para jóvenes:** para menores de 24 años con formación previa en busca de su primer empleo, un año sin renovación, no se pagan aportes, salvo obra social, ni indemnización.

4. **De trabajo-formación:** para menores de 24 años sin formación previa en busca del primer empleo, de 4 meses a dos años, sin aportes patronales, salvo obra social, sin indemnización dentro del período.

5. **Período de prueba:** para cualquier trabajador, de 3 a 6 meses. paga sólo obra social y asignaciones familiares, sin indemnización dentro de los 3 meses.

6. **Tiempo parcial:** para cualquier trabajador, con plazo indefinido, se pagan remuneraciones y cargas sociales proporcionales, con indemnización fijada según la modalidad contractual.

7. **Aprendizaje:** para jóvenes sin empleo de 14 a 25 años, de 3 a 24 meses, exceptuado de todos los aportes salvo cobertura de salud.

8. **Régimen para PYMES:** para empresas de hasta 40 trabajadores, permite contratar desempleados o personal para nueva actividad sin pagar indemnización a la finalización del contrato, dar vacaciones en cualquier época del año según necesidades de la empresa, fraccionar el pago del aguinaldo.

9. **Programas de empleo y formación profesional:** son programas financiados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que asumen características diversas:

9.1 Programa de pasantías (PRONAPAS): para jóvenes de 14 a 25 años, de 3 a 24 meses, exceptuado de aportes, salvo cobertura de salud; el MTSS reintegra hasta \$ 24 por mes y por persona para tal cobertura.

9.2 Programa de empleo privado para PYMES (PEP PYMES): para desocupados, más de un año de duración, con descuentos en aportes

según modalidades promovidas, el Ministerio de Trabajo subsidia al trabajador con \$ 1000 por año adicionales a su remuneración.

9.3 Programa de empleo privado (PEP): para jóvenes de 16 a 25 años, mujeres y mayores de 45 años, iguales condiciones que en el caso anterior, se subsidia a cada trabajador con \$ 800 por año.

En los años de mayor crecimiento económico, de 1992 a 1994, se hizo un uso relativamente reducido de estas modalidades promovidas. La más utilizada fue la de "nueva actividad" y luego la de "fomento del empleo". Se estima en 330.000 el número de personas contratadas hasta 1995 dentro estos regímenes, cifra muy inferior a la de los ingresos al mercado laboral. El desconocimiento, o la desconfianza, impidió la utilización de un sistema que hubiera permitido ahorrar costos laborales, en particular a las PYMES, y podría haber evitado, hasta cierto punto, la insatisfactoria evolución del empleo en esos años.

Las políticas de empleo descritas se inscriben tanto dentro de lo que hemos denominado políticas de demanda como de oferta. Sin embargo, existe aún espacio para nuevos desarrollos. Uno, sin duda importante, se refiere al reentrenamiento de personas que se han visto desplazadas de ocupaciones y tienen dificultades para una reinserción laboral competitiva. Si bien el tema estaba previsto en la Ley Nacional del Empleo y la creación de la Subsecretaría de Formación Profesional en la órbita del Ministerio de Trabajo proveyó la estructura administrativa responsable, no resulta de la acción desplegada que ésta haya respondido a los requisitos que, para el éxito de estos programas, fueron planteados más arriba.

Otro aspecto no tenido en cuenta se refiere a mejorar la información en los mercados laborales. En la actualidad, para ocupaciones poco calificadas, los canales de reclutamiento son muy informales y pueden coexistir por mucho tiempo desocupados y vacantes. Si bien existe un servicio de empleo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no parece que haya contribuido de modo significativo a mejorar la transparencia del mercado. El desarrollo actual de sistemas informatizados podría facilitar registros actualizados y permanentes de desocupados y vacantes, con datos de calificaciones y localización, que, al tiempo de permitir una reducción de los tiempos de búsqueda, podría facilitar una mejor asignación geográfica del empleo con la consiguiente reducción de tiempos y costos de transporte.

En definitiva, puede concluirse que el problema del desempleo en la Argentina es el resultado de la conjunción de una serie de factores que, en algunos casos, han estado operando en el largo plazo y, en otros, han sido consecuencia de los programas de reestructuración y ajuste derivados del Plan de Convertibilidad. Han sido emprendidas acciones tendientes a revertir esa tendencia, que no han sido aprovechadas en toda su potencialidad. Pero, aún quedan caminos para explorar: ampliar la flexibilidad interna de

las empresas, reducir los costos laborales sin incurrir en una excesiva desprotección social de los trabajadores que, en última instancia, conllevaría importantes costos sociales, mejorar la información y transparencia en los mercados laborales, desarrollar y mejorar los sistemas de reentrenamiento y formación profesional, flexibilizar y desregular los mercados de productos, asegurar en forma definitiva y creíble un marco macroeconómico estable favorable al crecimiento económico⁶⁶. Pero debe tenerse presente que sólo un crecimiento económico sostenido en el largo plazo podrá asegurar que las políticas de empleo ya vigentes y las nuevas que puedan implementarse en el futuro tengan un impacto apreciable y permanente sobre los niveles de empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ADDISON, J.T. y SIEBERT, W.S., **The Market for Labor: An Analytical Treatment**, Goodyear Publ.Co., Santa Monica, 1979.

ARMSTRONG, P.J., **Technical Change and Reductions in Life Hours of Work**, Londres, 1984.

BARBERENA, A., **Informe de Avance Beca de Perfeccionamiento**, CONICET, 1995.

BECCARIA, L., y CRSATTI, A., "Precarización laboral y estructura productiva argentina 1978-1988", en **La precarización del empleo en la Argentina**, CIAT, CLACSO, 1989.

BEAN, C.R., "European Unemployment: A Survey", **Journal of Economic Literature**, Vol.XXXII, N° 2, junio 1994.

BHAGWATI, J., "The Pure Theory of International Trade: A Survey", en **Surveys of Economic Theory**, Vol. II, MacMillan, 1965.

BLANCHARD, O. y JIMENO, J.F., "Structural Unemployment: Spain versus Portugal", **American Economic Review. Papers and Proceedings**, Mayo 1995.

⁶⁶ Debe tenerse presente que la experiencia en materia de desempleo de los países europeos indica la existencia de una serie de mecanismos de propagación que llevan a que los efectos sobre el empleo de shocks temporarios asuman un carácter de persistencia que hace muy difícil reducir la tasa de desempleo una vez que se incrementó. Cf. Bean, C.R, (1994).

BOUR, J. L., (a) "Los cambios en la oferta de trabajo", en **Libro blanco sobre el empleo en la Argentina**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1995.

-----, (b) "El mercado de trabajo argentino en los años '90", **Revista Idea**, septiembre-octubre 1995.

CANITROT, A., (a) "Empleo y desempleo en la Argentina", **Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina**, Banco Mundial, Instituto T.Di Tella, Brookings Institution, julio 1995.

-----, (b) "Presentación general" en **Libro blanco sobre el empleo en la Argentina**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1995.

DIAZ, R.A., "El empleo: cuestión de Estado", en **Libro blanco del empleo en la Argentina**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

GIORDANO, O. y MONTOYA, S., "La integración y los mercados laborales. El caso argentino", **Estudios**, julio-septiembre 1991.

INDEC, (a) **Proyección de la población urbana y rural y de la población económicamente activa 1990-2025**, Buenos Aires, 1995.

----, (b) **Censo Nacional Económico '94. Avance de resultados. Informe N° 2**, septiembre 1995.

JABBAZ, M.I., **Nuevas reglas de juego de la negociación y nuevas formas de organización del trabajo: Estrategias patronales y sindicales frente a la reconversión siderúrgica**, CEIL, Documento de Trabajo N° 36, 1994.

KEYSSAR, A., **Out of Work: The First Century of Unemployment in Massachusetts**, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

KRUEGER, A.O., **Growth, Distortions, and Patterns of Trade Among Many Countries**, Princeton Studies in International Finance, N° 40, 1977.

KRUGMAN, P., "Past and Prospectives Causes of High Unemployment", Economic Symposium of the Federal Reserve Bank of Kansas City. Agosto 1994.

MONTUSCHI, L., "Tendencias del empleo y el cambio tecnológico en la Argentina 1950-1970", **Revista de Economía Latinoamericana**, N° 56, 1979.

-----, "Crecimiento, empleo y las estrategias del sector externo: Argentina 1953-1970", **Económica**, Año XXVI, N° 3, Septiembre-Diciembre 1980.

-----, "Inward-Looking Development and Import Substitution in the Argentine Economy 1950-1980", **Quaderni dell'Istituto di Economia**, Università degli Studi di Siena, N° 69, septiembre 1987.

-----, "Crecimiento, empleo y flexibilidad laboral", **CEMA Documento de Trabajo N° 80**, Diciembre 1991.

-----, "Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo del pleno empleo", **Económica**, Año XL, N° 2, 1994.

MONTUSCHI, L. y BARROETAVEÑA, S., "El **status** sociolaboral de las mujeres en Argentina", 9th Latin American Meeting de la Econometric Society y **Anales de la Asociación Argentina de Economía Política**, Vol.III, 1989.

MONZA, A., "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", en **Libro blanco sobre el empleo en la Argentina**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

OECD, **Employment Growth and Structural Change**, Paris, 1985.

----, **The OECD JOBS STUDY**, Paris, 1987.

-----, **The OECD JOBS STUDY: Evidence and Explanations**, Paris, 1994.

----, (a) **The OECD JOBS STUDY; Implementing the Strategy**, Paris, 1995.

----, (b) **Employment Outlook**, Paris, julio 1995.

OIT, (a) **El trabajo en el mundo 1995**, Ginebra, 1995.

---, (b) **El empleo en el mundo 1995**, Ginebra, 1995

PASINETTI, L., **Mutamenti strutturali del sistema produttivo. Integrazione tra industria e settore terziario**, Il Mulino, Bologna, 1986.

PIORE, M. J., "Historical Perspectives and the Interpretation of Unemployment", **Journal of Economic Literature**, Vol. XXV, N° 4, Diciembre 1987.

PROYECTO PNUD/OIT, **La terciarización del empleo en la economía argentina 1947-1980**, Buenos Aires, 1985.

REBORATTI, C., "Migraciones y mercados de trabajo en la Argentina", en **Libro blanco sobre el empleo en la Argentina**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

SALAIS, R., BAVEREZ, N. y REYNAUD, B., **L'invention du chômage: Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980**, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA, **Informe Económico Año 1994**, Año 4, N° 12, marzo 1995.

SUMMERS, L.H., **Understanding Unemployment**, The MIT Press, Cambridge Mass. 1990.

SUMMERS, L. Y CLARK, K.B., (a) "Demographic Differences in Cyclical Employment Variation", en Summers., L., (1990).

-----, (b) "Labor Force Participation: Timing and Persistence", en Summers, L., (1990).

WORLD BANK, **World Development Report 1995. Workers in an Integrating World**, Oxford University Press, New York, 1995.