



DOCUMENTO DE TRABAJO

Año 17 – Edición N° 106

23 de Agosto de 2011

Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

El Mercado Laboral

El desafío de focalizar la protección en el trabajador (en lugar del puesto)

IERAL de Fundación Mediterránea

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual (en trámite). ISSN N° 1667-4790 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2º piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba, Argentina, Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org
ieralcordoba@ieral.org

Contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	10
Instituciones laborales en países de alto crecimiento	14
<i>Flexicurity</i> en Dinamarca.....	14
El modelo Austríaco	16
Colombia y la reforma de la indemnización por despido	18
Chile y las cuentas individuales para el desempleo	19
España y las reformas impuestas	20
El sistema en Estados Unidos.....	21
El mercado laboral argentino.....	23
Marco general.....	23
Ciclo económico	29
Desempeño reciente	31
Principales problemas	32
El seguro de desempleo	44
Vinculación entre demanda y oferta laboral	45
Conclusiones y propuestas para el mercado laboral.....	49
Referencias.....	60

Resumen Ejecutivo

- Un prerrequisito para un mercado laboral sano es un crecimiento estable y prolongado, que genere empleos de forma sostenida. A pesar del fuerte crecimiento de la actividad económica de los últimos años, hay problemas del mercado laboral que persisten, evidenciando más que un problema macro, instituciones laborales que pueden resultar inadecuadas. Podemos resumir los problemas del mercado laboral en Argentina en tres puntos centrales:
 1. *Déficit de empleos de calidad*: el elevado piso de desempleo y la alta proporción de empleos en sectores refugio son manifestaciones de este problema. El desempleo ha sido muy elevado durante las recesiones, llegando a valores cercanos al 25%, y se ha reducido lentamente durante las expansiones. Incluso hoy, luego de largos años de crecimiento sostenido, el desempleo sigue siendo superior al 7%.
 2. *Dualidad*: la demanda de empleo de las empresas se orienta por medio de dos canales bien diferenciados: el empleo formal, con fuertes regulaciones y costos de reubicación; los contratos informales, sin ninguna cobertura. Esta dualidad impone fuertes costos adicionales a aquellas empresas que contratan trabajadores formalmente, limitan su posibilidad de creación de empleo productivo y de calidad, afectando la productividad agregada de la economía.
 3. *Dinámica inadecuada*: la rotación de puestos es elevada, pero inadecuada: la rotación se concentra en los ocupados informales o en sectores refugio, mientras que aquellos trabajadores con mayor capital humano (formales con experiencia), tienden a tener una rotación diez veces menor al promedio. Un mercado laboral con estas características no alienta las ganancias de productividad propias del proceso de reubicación del empleo.
- Estos problemas se vinculan directamente con las instituciones laborales del país, generalmente desactualizadas e inadecuadas para un contexto de competencia global. Por ello, en este documento nos volcamos a analizar la evolución de las instituciones laborales en otros países y sus implicancias en términos de productividad y competitividad. Luego se documentan los problemas del mercado laboral. Por último, se realiza una propuesta para la mejora del comportamiento del mercado laboral.

El contexto

- Las condiciones del mercado laboral en un contexto de globalización exigen alto grado de readecuación a las demandas cambiantes y a las nuevas tecnologías. En efecto, el comercio internacional y la globalización incrementan la importancia del proceso de destrucción creativa, al estilo de Schumpeter, de productos, empleo y empresas.
- Esta rotación es esencial para el crecimiento de la productividad y la competitividad. En efecto, la creación y destrucción de empresas permite que el capital se reoriente hacia aquellas actividades más competitivas. Las empresas que no son competitivas tienden a dejar paso a empresas con mayor dinamismo, en un proceso en el que se recicla, tanto el capital físico como humano. Lo mismo ocurre con la creación y destrucción de empleo: el empleo tiende a destruirse en mayor medida en las empresas con peor desempeño y a crearse en aquellas que, en expansión, han ganado productividad.
- Este proceso de creación y destrucción genera ganancias de productividad que han probado ser sustanciales. Por ejemplo, se estima que alrededor de un 30% del crecimiento de la productividad de Estados Unidos está explicado por este proceso.
- Por otro lado, esta rotación, si bien tiene implicancias positivas, también acarrea un costo económico y social sustancial. Las empresas o empleos que se destruyen implican que una proporción del capital físico y humano se pierde. Desde el punto de vista del trabajador, los efectos de la pérdida del capital humano sobre su salario serán significativos. Jacobson, LaLonde y Sullivan (1993) miden que la pérdida de ingresos laborales asociada al despido ronda el 13-20% en promedio.
- Ante este requerimiento de rotación generalizada, las instituciones del mercado laboral en otros países se han adaptado para ofrecer flexibilidad en la adecuación de los recursos productivos a la vez que se asegura al trabajador contra los shocks en sus ingresos.

Algunos casos internacionales

- Ejemplo de la tendencia a asegurar al trabajador es el modelo de flexicurity, o flexiseguridad, que tiene a Dinamarca como caso emblemático. La idea central a la que

se han volcado las nuevas instituciones laborales es a proteger al trabajador y no al puesto de trabajo. Es decir, brindar flexibilidad a las empresas a la vez que se brinda seguridad de empleo al trabajador.

- El sistema danés ha intentado compatibilizar estos requerimientos utilizando una muy escasa regulación laboral y sustentándose en convenios colectivos a partir de los cuales se enmarquen las relaciones laborales. Entre otros aspectos, los convenios colectivos incluyeron el pago por productividad, la posibilidad de rotación al interior de la empresa y entre funciones, el requerimiento de proveer capacitación a los empleados al menos una semana por año, etc. Esta adaptabilidad de las relaciones laborales a las necesidades del sector o de la empresa junto con la multiplicidad de contratos laborales estructuran al mercado laboral.
- Otra concreción es el modelo austríaco, por el cual la indemnización por despido se transformó en una cuenta individual de los trabajadores, a la cual los empleadores aportan todos los meses. Esta cuenta queda disponible para el trabajador al momento del despido. Los costos de despido quedan casi eliminados, pero sin descuidar los ingresos del trabajador. Este modelo fue aplicado también en Colombia. Una evaluación de la reforma concluyó que el sistema es valorado por los trabajadores: la alícuota para el fondo individual es considerada por el trabajador como parte del salario. En efecto, se trata de un monto que estará disponible incluso si cambia de empleo o si en su historia laboral nunca es despedido, en cuyo caso se transforma en un componente adicional de la jubilación. Así, los costos de la rotación se eliminan tanto para las empresas (los despidos no son costosos) como para los trabajadores (la transición empleo-empleo no elimina el beneficio, dado que la cuenta individual sigue a nombre del trabajador cuando cambia de empresa).
- Las cuentas individuales también han sido propuestas como forma de implementación del seguro de desempleo (ver Altman y Feldstein, 1998). En Chile, por caso, la reforma de 2002 ha introducido un sistema mixto, con un componente público y un componente de cuenta individual. Este último implica un aporte de casi 3% del salario bruto y la utilización del fondo cuando el trabajador es despedido. Los montos a retirar y la duración de las transferencias están predeterminados. Si bien no se

dispone de una evaluación de impacto, el consenso es que las cuentas individuales mejoran los incentivos de los trabajadores: dado que la utilización del seguro de desempleo reduce la riqueza individual, hay incentivos adicionales a conseguir un puesto de trabajo. En caso contrario, la pérdida del seguro al momento de encontrar un puesto genera un problema de moral hazard que desincentiva la búsqueda.

Argentina: volatilidad y segmentación

- La Argentina ha enfrentado una fuerte volatilidad macroeconómica, ha sufrido frecuentes y, sobre todo, muy fuertes recesiones que redujeron la cantidad y calidad de empleo generado, aumentaron el desempleo y provocaron que miles de trabajadores se refugiaran periódicamente en sectores de baja calidad, como el cuentapropismo o la informalidad. Como consecuencia de la crisis de 2001/02, la Argentina tuvo un desempleo del 25% y una informalidad del 50%.
- A los ciclos económicos típicos se superponen cambios de régimen que determinaron en gran medida la forma de acumulación de factores. Estos movimientos se miden en décadas: en la década del '70 las expansiones se motivaron en un aumento fuerte del capital y más moderado de trabajo; en los '80 sólo aumentó el trabajo sin ninguna acumulación de capital; en los primeros años de los '90 el fuerte crecimiento se centró en el capital, con una fuerte destrucción de empleo durante las recesiones; en los 2000, la primera expansión se realiza exclusivamente con empleo, para sólo después de 2005 comenzar a balancear el crecimiento de los factores. Esta senda de expansión está en gran medida determinada por cambios en los precios relativos del trabajo y capital.
- Así, los cambios de régimen y los ciclos económicos dejaron al descubierto el principal problema del mercado laboral: el déficit de empleos de calidad. Esto se manifiesta tanto en el desempleo como en la alta proporción de empleo en sectores refugio.
- En los últimos años el déficit de puestos se ha reducido. En efecto, la tasa de empleo ha pasado de 34% a 42% entre 2002 y 2009; el desempleo se ha reducido de 25% a 9%; la cantidad de puestos formales en el sector privado ha pasado de representar el 9% de la población al 14%.

- Sin embargo, el déficit de empleo sigue siendo elevado. En efecto, el desempleo sigue siendo alto, pero, sobre todo, los sectores refugio representan una alta proporción del empleo. Por ejemplo, el 19% de los ocupados es informal y el 20% es cuentapropista.
- Estos sectores refugio implican una segmentación relevante: los puestos de estos sectores perciben menores ingresos (incluso a igual tarea e igual educación del trabajador), enfrentan mayor riesgo de desempleo y no se encuentran cubiertos por la seguridad social. Esta situación afecta las posibilidades de acumular capital, principalmente humano, tanto por parte de los trabajadores como de sus familias. Asimismo, sus posibilidades de insertarse en el sector primario (empleo privado formal) se ven también afectadas.
- Esta dualidad también se manifiesta en un diferente desempeño en el ciclo económico. En efecto, son los informales los primeros en ser despedidos o los que deben enfrentarse a una reducción de salarios. En contraposición, los trabajadores formales suelen tener menor probabilidad de despido y salarios que no ajustan a la baja.
- La desigual dinámica de los asalariados formales privados y los informales resulta evidente durante el estancamiento de 1999-2001, donde a pesar del alto y creciente desempleo, el nivel de los salarios en el sector formal no se ajustó a la baja. Por ejemplo, entre el 2000 y el 2001 el empleo formal cayó un 5%, mientras que los salarios no se redujeron. En el mismo período, el salario de los informales se reducía a una tasa de 4.3% y el empleo informal se reducía en una tasa mucho más baja (-1.5%).
- Mientras la rotación en el mercado laboral argentino es relativamente alta, su composición no es saludable: sólo los trabajadores marginales y con menor capital humano son los que rotan, mientras que los trabajadores con mayor capital humano tienen una probabilidad de rotación excesivamente baja. En efecto, los trabajadores formales con mayor antigüedad tienen una probabilidad alrededor de 10 veces menor de cambiar de puesto que los de informales o los de baja antigüedad.
- Las razones para esta diferencia son evidentes: (i) el alto costo de despido, que se incrementa proporcionalmente con la antigüedad, reduce la probabilidad de que la empresa despida a estos trabajadores; (ii) además de la indemnización, muchos beneficios se incrementan con la antigüedad (adicionales al salario, vacaciones, etc.),

lo que hace que los trabajadores que acumularon antigüedad vean reducidos sus incentivos a cambiar de puesto.

- Estas instituciones y sus implicancias en el mercado laboral llevan a una menor productividad. En efecto, en Argentina, el crecimiento de la productividad es menor al de Estados Unidos. Parte de esta diferencia está dada por la menor eficiencia en la rotación de los factores. Un trabajo del IERAL muestra que menos del 10% del crecimiento de la productividad es por el proceso de creación y destrucción, frente al 30% en EEUU. Parte del problema lo constituye el hecho de que la rotación de empleo está fuertemente condicionada.
- Por otro lado, la segmentación en el mercado laboral implica una dualidad en la productividad: empresas con baja productividad, que ofrecen bajos salarios y puestos informales, coexisten con empresas de elevada productividad. Esta dispersión implica una ineficiencia en el uso de los factores de producción. En efecto, según el enfoque de Hsieh y Klenow (2009), esta dispersión introduce una diferencia de productividad del 60% en relación a Estados Unidos. En otras palabras, si Argentina tuviera instituciones tales que redujeran la dualidad y que generaran una distribución de la productividad en empresas como la de Estados Unidos, la productividad aumentaría sustancialmente.
- En suma, el mercado laboral se encuentra en una dualidad de brindar muy escasa flexibilidad (ni externa, ni interna, ni de salarios, ni funcional) a los asalariados formales mientras que se brinda seguridad centrada en seguridad en el puesto (con alta indemnización por despido) a la vez que una escasa seguridad del empleo o de ingresos a los trabajadores. La escasa flexibilidad se compensa con una demanda masiva de contratos informales, que tienen elevadísima rotación sin ninguna seguridad asociada al puesto.
- Así, para mejorar el desempeño del mercado laboral, para reducir la segmentación social y para aumentar la productividad es necesario reconsiderar las instituciones del mercado laboral de Argentina.

Una propuesta: asegurar al trabajador y no al puesto

- Nuestra propuesta intenta orientarse a fortalecer la creación de empleos de calidad (reduciendo la incidencia de la informalidad y los sectores refugio), a permitir una dinámica más ágil de la reubicación de trabajadores (que oriente a los trabajadores a los puestos más productivos y mejore las ganancias de productividad) y a una readecuación de las condiciones laborales (para permitir enfrentar las recesiones con menor destrucción de empleo) a la vez que se le brinda al trabajador un seguro en el caso de sufrir la pérdida de trabajo. Para lograr todos estos puntos hace falta una reforma integral en las instituciones laborales en Argentina. En esta propuesta, un primer paso, nos centramos en el nudo gordiano de esta problemática: la indemnización por despido y el seguro de desempleo.
- Este enfoque implica transferir la seguridad al trabajador en vez de al puesto. Para ello, es central reducir los costos de rotación y mejorar la seguridad de empleo y de ingresos del trabajador. Las propuestas para el mercado laboral buscan reducir el efecto de la segmentación del mercado de trabajo, de mejorar la reubicación eficiente del trabajo y de incentivar a la creación de puestos de calidad. Para ello, proponemos algunas medidas concretas:
 - Modificar el sistema de seguro de desempleo
 - Modificar la indemnización por despido
- Estas propuestas tienden a buscar reducir los incentivos al contrato en negro, a mejorar las posibilidades de crear puestos formales, a reducir el costo laboral en las recesiones, cuidando de que tanto el trabajador como la empresa salgan beneficiados de los cambios, a la vez que no se incrementa el costo fiscal de las medidas. La propuesta se centra en fortalecer el seguro de desempleo, mientras que se reduce el peso de la indemnización por despido. Consideramos que las transformaciones en el mercado laboral requieren de una visión y propuestas más abarcativas y ambiciosas. Discutimos algunos de estos puntos como cierre de este documento.

Introducción

El capital humano es un factor clave para propiciar el crecimiento y la inserción en la economía global. Por ello, es crucial analizar cómo se acumula (educación), se gestiona (mercado laboral) y se lo asegura contra diversos riesgos (políticas sociales y seguridad social). Este documento se centrará en la adecuación de las instituciones laborales al contexto de un país en cambio hacia un modelo de competencia global. El desarrollo de los países está determinado principalmente por el crecimiento de la productividad. Los trabajos que examinan los componentes de este crecimiento han hecho hincapié en la importancia de la reubicación del trabajo hacia empresas que crecen y que tienen mayor potencial.¹

En este sentido, las condiciones del mercado laboral en un contexto de globalización exigen un alto grado de readecuación a las demandas cambiantes y a las nuevas tecnologías. En efecto, el comercio internacional y la globalización incrementan la importancia del proceso de destrucción creativa, al estilo de Schumpeter, de productos, empleo y empresas.

Esta rotación es esencial para el crecimiento de la productividad y la competitividad. En efecto, la creación y destrucción de empresas permite que el capital se reoriente hacia aquellas actividades más competitivas. Las empresas que no son competitivas tienden a dejar paso a empresas con mayor dinamismo, en un proceso en el que se recicla, tanto el capital físico como humano. Lo mismo ocurre con la creación y destrucción de empleo: el empleo tiende a destruirse en mayor medida en las empresas con peor desempeño y a crearse en aquellas que, en expansión, han ganado productividad.

El efecto de este proceso de creación y destrucción sobre la productividad ha sido medido. Por ejemplo, se estima que alrededor de un 30% del crecimiento de la productividad de Estados Unidos está explicado por este proceso. En otro contexto, Lentz y Mortensen (2008) estiman que el 52% del crecimiento de la productividad de las empresas danesas es por este motivo.

Por otro lado, esta rotación, si bien tiene implicancias positivas, también acarrea un costo económico y social sustancial. Las empresas o empleos que se destruyen implican que una proporción del capital físico y humano se pierde. Esto es porque sólo parte de los

¹ Este informe fue realizado por Hernán Ruffo – IERAL Buenos Aires.

conocimientos generados y recursos utilizados por la empresa pueden reciclarse en otras empresas o actividades; otra parte se perderán en el proceso.

Desde el punto de vista del trabajador, los efectos de la pérdida del capital humano sobre su salario serán significativos. Jacobson, LaLonde y Sullivan (1993) miden que la pérdida de ingresos laborales asociada al despido ronda el 13-20% en promedio. Los trabajadores de menor antigüedad, para los cuales la acumulación de capital humano específico fue menor, se verán menos afectados, mientras que los trabajadores con más de 20 años de antigüedad tenderán a sufrir reducciones mayores al 30% de sus salarios. Asimismo, trabajadores expulsados en mercados laborales declinantes y aquellos que deben aceptar puestos de trabajo en otras ramas de actividad son los que sufren en mayor medida este efecto.

Ante este requerimiento de rotación generalizada, las instituciones del mercado laboral se han adaptado para ofrecer flexibilidad en la adecuación de los recursos productivos a la vez que se asegura al trabajador contra los shocks en sus ingresos.

Por ejemplo, en EEUU la movilidad del capital humano que transita desde empresas de baja productividad a empresas de alta productividad explica el 30% del crecimiento de la productividad en la industria. En Argentina este componente es sólo un 10%.

Factores institucionales reducen la capacidad de las empresas y de los trabajadores de orientarse hacia los sectores y las actividades más productivas. Este es el punto central que la literatura reciente intenta analizar y medir (Hsieh y Klenow, 2009, proponen una metodología y resultados para India y China)². El punto de estos trabajos es que las distorsiones por regulaciones, malas políticas e instituciones inadecuadas llevan a las empresas más productivas a demandar menos trabajadores y a las empresas improductivas a utilizar una masa de trabajadores subempleados. En Argentina, por ejemplo, existe una muy fuerte dispersión en el tamaño de las empresas; muchas empresas pequeñas subsisten pero no se desarrollan, quedando rezagadas en el crecimiento de la productividad; las empresas grandes, por su lado, tienen menor posibilidad de demandar recursos debido a las regulaciones excesivas a la movilidad de los trabajadores. La dispersión de productividad es mucho más amplia que en Estados Unidos. Adicionalmente, existe un aspecto más dinámico que limita las posibilidades de crecimiento de las empresas pequeñas en parte para evitar las regulaciones y controles que sufren las empresas más

² Hopenhayn y Neumeyer (2008) discuten este trabajo y presentan diferentes casos especiales.

grandes, generando una falta de empresas medianas (es el “*missing middle*”, problema documentado por Tybout (2000) y explicado por Gallipoli y Goyette (2009)). Los trabajos relacionados con este enfoque aplicados a la Argentina muestran que, de removerse estas trabas a la reubicación de factores, la productividad en nuestro país podría aumentar un 60%.

En este documento argumentamos que este desempeño deficiente de la productividad en Argentina es explicada, en parte, por las regulaciones en el mercado laboral. La informalidad genera una brecha en costos que implica que un grupo de empresas y puestos de trabajo puedan subsistir incluso con una productividad mucho menor. Las empresas grandes, por su parte, demandan menos trabajo de lo que podrían dado el adicional de costo relacionado con las regulaciones. Asimismo, sólo los trabajadores de baja productividad tienen una rotación significativa, mientras que los de mayor productividad (formales con antigüedad en el puesto) se ven desincentivados en su rotación.

Las instituciones laborales también tienen su incidencia en la dinámica del empleo y el desempleo. En efecto, el desempleo se ha disparado durante las recesiones, llegando al 25%, y se ha reducido lentamente durante las expansiones. Incluso hoy, tras largos años de crecimiento sostenido el desempleo sigue sin perforar la barrera del 7%, un piso muy elevado. La evolución durante el 2010 es ilustrativa: la población ocupada creció sólo 1% entre el 4to trimestre de 2009 y el mismo período de 2010, cuando la economía crece muy fuertemente, evidenciando la bajísima elasticidad empleo-producto post 2007. Las regulaciones al mercado laboral, imponiendo inflexibilidad, afectan a este desempeño. Prueba de ello es la evolución del empleo y los salarios durante la crisis, en donde los salarios formales no se reducen aunque el desempleo se incremente y se destruya empleo formal; a la par, el empleo informal sufre un ajuste de salarios muy fuerte y termina absorbiendo parte de la destrucción del sector formal.

Por ello, para promover el crecimiento de la productividad a la vez que se mejora la capacidad de creación de empleo es fundamental desarrollar instituciones laborales que permitan la movilidad de los trabajadores y que a la vez promuevan la productividad empresaria.

Este es el objetivo de reformas importantes que se han implementado y se buscan implementar en países de la OECD. El modelo de *flexicurity*, cuya referencia es Dinamarca, o el más reciente modelo austríaco, tienden a cambiar el concepto de aseguramiento: se pasa a *proteger al trabajador en vez de al puesto de trabajo* una

distinción fundamental cuando el comercio internacional y el desarrollo tecnológico exigen una cada vez más frecuente y profunda adaptación productiva.

Por ello es central revisar el seguro de desempleo y la indemnización por despido. Ambos instrumentos deben ser considerados en conjunto, según lo enfatizado en Blanchard y Tirole (2008) y Blanchard (2004). Ambos constituyen una forma de asegurar al trabajador y a la vez regular la destrucción de empleo. En este sentido, según estos autores, la existencia de la indemnización por despido está justificada y, en parte, debería financiar al seguro de desempleo. Esto se relaciona con el sistema imperante en Estados Unidos, donde la indemnización por despido es ofrecida por las empresas (cerca de un 20% de las mismas lo ofrece) y donde la seguridad social lleva un historial de los despidos de cada empresa, imponiéndoles mayores cargas sociales a aquellas empresas con mayores despidos. De este modo, las empresas internalizan el mayor costo social del aumento del desempleo.

Esta es la orientación que se buscará en este documento: analizar las instituciones laborales y realizar propuestas para adecuarlas a un modelo de competencia global. Para ello, en la sección siguiente se identificarán las instituciones y experiencias de reforma de otros países. Seguidamente, se estudiará la dinámica del mercado laboral en Argentina y sus problemáticas más salientes. La última sección es un resumen de los principales hallazgos y la presentación de una propuesta para la adecuación de las instituciones laborales al contexto de un modelo de competencia global.

Instituciones laborales en países de alto crecimiento

En esta sección se presentarán algunos casos de regulaciones del mercado laboral y políticas de empleo en países que han sido considerados paradigmáticos en algún aspecto. Se intentará, a lo largo de esta sección, describir y sacar conclusiones sobre las tendencias generales de las instituciones laborales que han sido eficaces para generar empleo de calidad, evitar la dualidad en el mercado laboral y reducir el desempleo, a la vez que se promueve la movilidad de los trabajadores, se induce a un aumento de la productividad y se brinda seguridad de ingresos frente a la pérdida de trabajo.

***Flexicurity* en Dinamarca**

El concepto central en *flexicurity* es mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización y las relaciones laborales, así como también la seguridad en el empleo y la seguridad social tanto para los ocupados como para los que no tienen empleo.

El mercado laboral danés ha sido tomado como un ejemplo de la implementación del concepto de *flexicurity*. La regulación de su mercado de trabajo ha sido clasificada dentro de las más flexibles a la hora de la contratación, de la regulación de las condiciones de empleo y la flexibilidad en el despido. Asimismo, se ha caracterizado por un elevado nivel de empleo, rotación del personal y marginación relativamente baja. Estos resultados son atribuibles a la particular combinación de normas laborales flexibles, junto con políticas activas del mercado de trabajo que incluyen relativamente generosos beneficios de desempleo.

Un factor muy importante es que la regulación laboral en Dinamarca depende fuertemente de los convenios colectivos y no de la legislación. La flexibilidad que poseen las empresas proviene de la capacidad de realizar negociaciones colectivas, lo que les permite funcionar como un escenario en el cual los conflictos de intereses de la sociedad se pueden resolver adecuándose a las necesidades particulares de la relación laboral.

Este sistema, con pocas regulaciones por ley y con mayor incidencia de regulaciones descentralizadas a convenios colectivos tiene implicancias fuertes con respecto a la flexibilidad.

Una de las características más importantes del mercado de trabajo danés es el relativa facilidad con que los empleados pueden ser contratados o despedidos. En el sector

manufacturero, por ejemplo, existe un plazo de preaviso que va de 10 días a partir de los seis meses de antigüedad a los 120 días para aquellos con 12 años de servicio.

La flexibilidad interna en las empresas danesas es ante todo un resultado de la negociación colectiva, ya que cuestiones como las horas de trabajo, la organización del tiempo de trabajo, horas extraordinarias y las condiciones para el empleo son principalmente abordadas en el proceso de negociación colectiva.

En general, es de suponer que la regulación mediante la negociación colectiva ofrece mayor margen para organizar el tiempo de trabajo que aquel que resultaría si la organización del mismo estuviese regulado por la ley. Esto se debe principalmente a los acuerdos establecidos por sectores específicos, los cuales pueden seguir siendo negociados y adaptados localmente.

La flexibilidad funcional se refiere a la capacidad individual del empleado para llevar a cabo diversas tareas en la misma empresa, lo que permite una mayor flexibilidad en la organización del trabajo. La flexibilidad funcional está estrechamente relacionada con la continuación de la educación y formación, es decir, continuamente fomentando la construcción de las competencias de los empleados para alcanzar la flexibilidad funcional máxima. En 1993 los trabajadores de la industria manufacturera obtuvieron el derecho a dos semanas anuales remuneradas para continuar su formación (siempre y cuando los trabajadores tengan un mínimo de nueve meses de servicio).

La flexibilidad salarial, relacionada con el pago en función del rendimiento de los empleados y los resultados obtenidos, es un elemento que ha sido parte de los convenios colectivos durante más de cien años. Los sueldos de la mayor parte de los empleados daneses se negocian a nivel local y se relacionan con la productividad.

La duración del servicio por puesto de trabajo es relativamente baja en Dinamarca en comparación con otros países, y los cambios de empleo son relativamente comunes.

El bajo grado de seguridad individual en el puesto es en cierta medida compensada por un alto grado de seguridad de empleo, es decir, por la alta probabilidad de conseguir un trabajo para aquellos que están buscándolo.

Un seguro de desempleo relativamente generoso y amplio permite brindar seguridad de ingresos a aquellos que se desvinculan de su puesto de trabajo. Este aspecto es importante para garantizar que el trabajador pueda buscar otro puesto de trabajo adecuado a sus capacidades.

El modelo Austríaco

En Austria, la indemnización por despido fue modificada a partir de enero de 2003 por un cambio legislativo que reemplaza el pago directo del empleador al empleado en la terminación de la relación laboral por contribuciones mensuales que debe hacer el empleador y que son equivalentes al 1,53% del sueldo bruto de los empleados. Estas contribuciones van a un fondo de previsión y comienzan a realizarse a partir del segundo mes de relación laboral, y se interrumpen una vez que la relación laboral termina.³ La nueva legislación regula todas las relaciones laborales que se iniciaron a partir del 1 de Enero de 2003. Los contratos realizados con anterioridad, pueden bajo ciertas condiciones estipuladas en la ley, ser transferidos al nuevo sistema de indemnización por despido, mediante un acuerdo entre el empleado y el empleador. (Muy pocos trabajadores optaron por transferirse al nuevo sistema de indemnización.)

Cada empleado tiene su cuenta individual en el fondo. Existen nueve empresas de gestión privada que están autorizadas a recoger los aportes mensuales, invertirlos en el mercado de capitales y administrarlos.

Los empleados tienen derecho al capital acumulado en su cuenta individual. Pueden disponer de ellos cuando la relación laboral finaliza siempre que se cumplan las siguientes condiciones: las contribuciones deben haber sido pagadas por 3 años por lo menos (por un empleador o por diferentes empleadores) y la terminación de la relación de trabajo no debe ser el resultado de la renuncia voluntaria del empleado. Si alguno de estos criterios no se cumple, el capital acumulado por cese de pago se queda en el fondo y no puede ser retirado en ese momento. El beneficiario accede a la compensación sólo a la finalización de otra relación laboral en el futuro (de nuevo con exclusión de baja voluntaria) o a más tardar en el momento de la jubilación.

En el caso de acceder a los fondos, las alternativas incluyen (i) utilizarlos (pagando un impuesto del 6%), como un monto único o como una anualidad; (ii) dejar el dinero en el fondo, como forma de inversión (opción inusual debido a la baja rentabilidad); (iii) transferirlos a un fondo de pensión para la vejez (en cuyo caso no se pagan impuestos).

Implicancias del nuevo sistema:

³ Para ciertos períodos de interrupción en el empleo (períodos de percepción de beneficios estatales de cuidado de los niños, servicios militares y civiles) estas contribuciones se pagan a través del Estado.

- Más movilidad para los empleados: Debido al hecho de que dejar un trabajo voluntariamente ya no implica la pérdida de la indemnización por despido, la movilidad de los empleados (transiciones empleo-empleo) ha mejorado.
- Mayor cobertura: Con el nuevo sistema, casi todas las formas de empleo están cubiertas (con excepción de las relaciones laborales de menos de un mes). En particular, los empleados en puestos de trabajo atípicas (empleo a corto plazo, etc.) ahora también tienen derecho a indemnización por despido.
- La indemnización es igual o menor: Para los empleados despedidos que habrían tenido derecho a una indemnización en virtud del antiguo sistema, el seguro por la pérdida de trabajo se vio reducido, ya que el monto de la indemnización normalmente es menor de lo que hubiera sido bajo el caso bajo la antigua ley. Al mismo tiempo, como el pago en los casos en que los trabajadores dejan el trabajo voluntariamente no está permitido, la seguridad financiera durante el periodo de transición no ha aumentado.
- La seguridad laboral se reduce: Para los empleados comprendidos en la nueva legislación, la seguridad laboral de los individuos que tienen una larga relación laboral con la empresa se reduce dado que la empresa no enfrenta costo extras en la finalización de la relación. El costo total de la indemnización por despido ya ha sido transferido al fondo de provisión de los empleados en el curso de la relación laboral.
- La segmentación se elimina: ya no es ventajoso para el empresario, en términos de coste, contratar personal mediante repetidos contratos de corta duración. Desde el punto de vista del costo de la indemnización por despido el empresario, trata de igual modo a los diferentes tipos de empleo. Esto reduce la discriminación y aumenta indirectamente la seguridad del empleo, reduciendo el incentivo para que los empleadores utilicen contratos atípicos.

En este sentido, la reforma tiene ganadores y perdedores. Entre los primeros, se encuentran:

- Todos los empleados involucrados en relaciones laborales de corto plazo.
- Los trabajadores que nunca son despedidos en su ciclo de vida.
- Empleados insatisfechos que buscan una transición empleo-empleo.
- Algunas empresas específicas o sectores de la economía con una alta probabilidad de despido.
- El mercado de capitales y los dueños de los fondos de la disposición de los empleados.

Los perdedores de la reforma incluyen:

- Los trabajadores con relativamente alta probabilidad de despido.
- Algunas empresas concretas o sectores de la economía, donde el pago de la indemnización por despido se efectuaba raramente al ser las relaciones laborales más estables.

Colombia y la reforma de la indemnización por despido

Los países de América Latina han sido muy innovadores en cuanto a la Seguridad Social y la legislación laboral. Prueba de ello son los casos de Colombia y Chile, que se presentarán a continuación.

El sistema de indemnización por despido en Colombia se asemejaba antes de 1990 al argentino: las empresas debían pagar una indemnización igual a un mes de salario por cada año trabajado en la empresa, donde el salario contabilizado es el del momento del despido. Adicionalmente, la legislación permitía a los trabajadores a utilizar parte de su indemnización como un préstamo para invertir en vivienda y educación (reduciendo el monto del pago indemnizatorio al momento del despido).

En 1990 la reforma introdujo dos cambios sustanciales:

- el monto de la indemnización fue reducido dado que se pasó a considerar un pago de un mes por año trabajado en donde el salario relevante es el de cada año de aporte y no el último salario;
- se introdujo un sistema de cuentas individuales que reemplazaron al sistema tradicional para los nuevos contratos (y opcional para los contratos anteriores a 1991) que se constituyen por un pago mensual de parte del empleador de un 8.3% del salario en cada período. Los montos son invertidos por agencias financieras. Los empleados son habilitados a retirar sus fondos para inversiones en vivienda o educación. Los despedidos o los jubilados tienen acceso irrestricto a sus cuentas individuales.

Se trata, entonces, de un sistema de ahorro obligatorio para la previsión del despido y la pérdida de trabajo. Como tal, puede ser valuado por los trabajadores. Se elimina también la incertidumbre de la falta de pago de la indemnización por despido: incluso si la empresa entra en quiebra o en algún proceso fraudulento el monto de la cuenta individual queda preservado.

Los resultados de la evaluación de esta reforma muestran que las cuentas individuales implicaron que el costo adicional fue absorbido en un 60-80% por una reducción de los salarios. Esta transferencia implica costos menores para los empleadores, a la vez que menores distorsiones a la hora de crear o destruir empleo (Kugler, 2005).

En parte, esta reducción de los salarios puede deberse a un menor poder de negociación de los trabajadores: el costo de la indemnización no es ya un impedimento para separar a los trabajadores.

Chile y las cuentas individuales para el desempleo

Otro ejemplo de las reformas en seguridad social es Chile. En este país, a partir de 2001, se introdujo un sistema de cuentas individuales para la administración del seguro de desempleo. Los componentes de este sistema son:

- Hay dos pilares: uno de cuentas individuales y capitalizables, otro de administración pública.
- Las cuentas individuales se financian con contribuciones de empleadores (1.6% del salario) y aportes personales del trabajador (0.6% del salario). El máximo período de contribución al sistema es de once años.
- El aporte público se financia con un aporte de los empleadores de un 0.8% del salario (esto lleva la contribución patronal a 2.4% en total).
- Para ser elegible para el seguro de desempleo, el trabajador debe haber perdido su trabajo por razones especificadas por la ley, básicamente ser despedido sin causa disciplinaria grave. Además, deben haber acumulado al menos 12 contribuciones mensuales al sistema. Cada trabajador no puede recibir beneficios más de dos veces durante un período de 5 años.
- Los retiros cuando desempleados se componen de cinco retiros mensuales correspondientes al total del monto en la cuenta individual, y en donde los montos mensuales son decrecientes (90%, 80%, 70% del primer retiro para el segundo, tercer y cuarto mes, respectivamente). Una vez que el trabajador consigue un puesto está habilitado para un retiro adicional.
- Las cuentas individuales son heredables o se cobran al momento del retiro.
- El fondo público puede ser utilizado en el caso de que el trabajador haya realizado al menos 12 contribuciones en su cuenta, haya sido despedido, pero que su cuenta individual no sea suficiente para cubrir el mínimo requerido por la ley.
- La administración de las cuentas individuales la lleva a cabo un fondo privado.

En el caso de Chile, no hay aún una evaluación de impacto formal sobre este sistema de cuentas individuales. Sin embargo, los análisis concluyen que este sistema tiende a alinear incentivos, reduciendo los desincentivos a la búsqueda de empleo. En este caso, si el trabajador extiende su desempleo, implicará que su cuenta será agotada, afectando su riqueza en el largo plazo.

España y las reformas impuestas

En 2009 y 2010, el sur de Europa ha sido golpeado fuertemente por la crisis global. Déficits presupuestarios que se extenderán por varios años y rondan el 10% del PBI en Portugal, Irlanda, Grecia y España, generan fuertes dudas sobre la solvencia de estos países. Como respuesta y para permitir la recuperación, diversas reformas están siendo consideradas.

En particular, en España es el mercado de trabajo el que se encuentra en el centro de la discusión: la indemnización por despido, el seguro de desempleo y el sistema de pensiones están bajo la lupa.

En concreto, una propuesta de un grupo de economistas (FEDEA, 2010) argumenta que para mejorar la solvencia es necesario retomar el crecimiento con una economía más abierta y competitiva. Esto implicará que los recursos se reorienten hacia nuevos sectores más modernos. Sin embargo, las instituciones laborales en España distan mucho de ser las adecuadas para enfrentar esta reestructuración.

Un punto central de la propuesta es la reducción del costo del despido, a la vez que se fortalece la protección a los trabajadores jóvenes. Las indemnizaciones por despido vigentes para los contratos permanentes (1 mes y medio por año de antigüedad) son de las más altas de Europa y reducen la movilidad de los trabajadores. A la vez, los contratos temporales, con sólo 8 días de indemnización por año de antigüedad, imponen una dualidad muy fuerte y constituyen una de las principales grietas del mercado laboral español, por donde se cuelan una gran proporción de los 4.6 millones de desempleados. La propuesta de los economistas sugería un costo de despido intermedio tendiente a unificar los contratos laborales.

El gobierno español ha reorientado este tema en los debates discutiendo el “sistema austríaco” de seguro por despido. Un aspecto positivo es que la portabilidad de la indemnización por despido incentiva las transiciones empleo-empleo de los trabajadores.

Estas discusiones se realizaron en un contexto desfavorable. España superó el 20% de desempleo y la calificación de la deuda se redujo. La urgencia de soluciones y las presiones políticas hicieron dificultoso cualquier acuerdo.

Finalmente, las discusiones entre empresas y sindicatos no concretaron ningún acuerdo. Ante ello, el gobierno impuso una reforma laboral que incluye:

- incremento de la indemnización de 8 a 12 días para los contratos temporales;
- reducción de la indemnización a 33 días para contratos de duración indefinida (20 si es por causas objetivas, con una evaluación judicial de estas causas) y una reducción del preaviso;
- una posibilidad de realizar acuerdos descentralizados por empresas que modifiquen el convenio colectivo con acuerdo de las dos partes;
- la aplicación del modelo austríaco a partir de 2012.

Las reformas han sido evaluadas como “tibias” en ese país, y en parte el momento en el cual se implementan afecta su calidad. En efecto, si bien existe un cierto acuerdo de que este tipo de medidas era necesario, resulta difícil implementarlas cuando el desempleo se encuentra al 20%. En concreto, este tipo de reformas debería implementarse cuando el desempleo está cayendo progresivamente hacia el 5% (como en los largos años de expansión que España vivió). En este sentido, las reformas llegan tarde.

Este corolario es relevante para Argentina, que se encuentra frente a condiciones excepcionales por el precio de las commodities y que también debería reconsiderar sus instituciones, introduciendo incentivos a la movilidad del trabajador, reduciendo la dualidad entre los puestos formales e informales y proveyendo mejor seguridad a los trabajadores, todos aspectos centrales para hacer al mercado laboral más consistente con un modelo de competencia global en el largo plazo

El sistema en Estados Unidos

Estados Unidos presenta instituciones del mercado laboral muy diferentes a las de otros países, generalmente propendiendo a la flexibilidad y a la reducción de costos laborales. Sin embargo, incluso en este contexto las instituciones como el seguro de desempleo y la indemnización por despido son importantes.

El seguro de desempleo en Estados Unidos está administrado por cada estado individualmente. Como en el caso de Argentina, se trata de una tasa de reemplazo (entre un 50% y un 70% del salario previo), y topes mínimo y máximo para el beneficio. En

promedio, la tasa de reemplazo es de alrededor de 50% para el total de la población, pero pasa de casi 65% para los jóvenes y al 40% para los que están más cerca del retiro.

La cobertura del seguro de desempleo es también elevada. Según las encuestas (CPS), la proporción de desempleados cubiertos por el beneficio supera el 35%, pero con cierta diversidad por edad, dado que la cobertura entre los más jóvenes no supera el 25%, mientras que para los mayores a 40 años supera el 40%.

La duración del beneficio está también definida de manera descentralizada entre los estados, pero es en general de 26 semanas (6 meses). En situaciones de recesión, el gobierno federal propicia la extensión del beneficio por tres meses adicionales.

Por otro lado, la indemnización por despido no está presente en la legislación. Sin embargo, es de uso relativamente frecuente entre las empresas el ofrecer una indemnización por despido a todos sus trabajadores, como política propia. De hecho, entre el 15 y el 20% de los trabajadores acceden a este beneficio, por iniciativa de sus empleadores. Una indemnización típica ofrecida es de alrededor de 8 días por año trabajado, con un mínimo de antigüedad para acceder al beneficio (Hecht Harrison, 2001).

Por otro lado, el sistema de seguro de desempleo está financiado por las empresas, a partir de una alícuota aplicada a la masa salarial. Esta alícuota es variable y se determina según el historial de la empresa, en cuanto a los despidos. La lógica detrás de esta regulación incluye el hecho de que las empresas que generan mayores erogaciones en seguros de desempleo también contribuyan en mayor medida. Por otro lado, sería también un límite para evitar que empresas y empleados acuerden declarar como despido lo que en realidad es una renuncia.

En suma, el seguro de desempleo y la indemnización por despido son instrumentos importantes para asegurar al trabajador y para generar vínculos estables de puestos de trabajo. El hecho de que surjan espontáneamente por decisión de las empresas implica que una indemnización por despido es valorada por los trabajadores y son, en parte, una señal de parte de la empresa para asegurar cierta continuidad en la relación laboral. Por otro lado, la normativa del seguro de desempleo, en el sentido de variar la alícuota según el historial de la empresa, es la forma de que las empresas internalicen el costo social y tributario de la destrucción de un puesto de trabajo. Así, incluso en contextos de flexibilidad en el mercado laboral, surgen este tipo de arreglos institucionales que limitan la rotación, pero aseguran al trabajador más que a los puestos de trabajo.

El mercado laboral argentino

En los últimos treinta años la economía argentina ha experimentado drásticos cambios de rumbo y una notoria volatilidad macroeconómica que se ha transferido a los mercados de factores. El empleo ha sido receptor de estos ajustes, amplificándolos y transmitiéndolos a los hogares.

En esta sección se mostrará la evolución del mercado de trabajo frente a diversos shocks cíclicos, reformas y cambios de régimen, intentando brindar una visión sobre la situación del mercado laboral en la actualidad. Para ello, se hará foco primeramente en la cantidad del empleo y su evolución en los últimos años. Seguidamente se considerará la calidad del empleo y el déficit de puestos de trabajo formales que aquejan a la Argentina. Esto nos llevará a analizar los principales problemas del mercado laboral: el alto desempleo, la fuerte dualidad y la dinámica inadecuada.

Marco general

Los cambios políticos y de régimen económico han sido frecuentes en Argentina y han impactado muy fuertemente en su desarrollo. En efecto, a los tradicionales ciclos económicos y a los shocks del contexto internacional se suman modificaciones de orientación de la política económica que incluyeron cambios estructurales o institucionales de magnitud. En este marco general se desarrolla el mercado laboral; para entender su dinámica, es importante hacerlo en el contexto tanto de los ciclos económicos como de los cambios de régimen.

Como ejemplo de ello podemos citar los primeros años de la década del noventa, momento en el cual se superpone un fuerte cambio de orientación de la política económica con diferentes etapas del ciclo económico tradicional. Entre 1991 y 1994 se produjo un proceso de adaptación del empleo al nuevo marco, incluyendo el proceso de privatizaciones (que implicó el despido de más de 100 mil trabajadores -Alexander, 2000-), la apertura comercial, la flexibilización en el mercado financiero y las desregulaciones en general. Asimismo, la desinflación y el tipo de cambio fijo de la convertibilidad terminan de delinear el contexto en el cual se generan incentivos para un fuerte ajuste en la demanda de factores de producción, motivada principalmente por cambios en sus precios relativos (Beccaria, 2002).

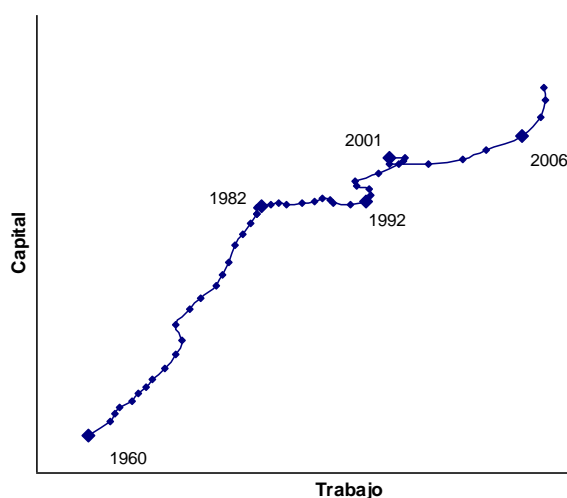
El Gráfico 1 muestra la evolución de los dos factores de producción, capital y trabajo. Los datos muestran el sendero de expansión (cantidad de trabajo y capital cuando el producto se expande en el tiempo) desde 1968 hasta 2009.

El primer aspecto a destacar es la diferencia del sentido de esta expansión en las diferentes décadas. En efecto, en los '70 hay un crecimiento principalmente basado en la expansión del capital, con menor aumento del trabajo. En los años ochenta el stock de capital se mantuvo prácticamente estable y se verificó un incremento del empleo. Los años noventa revelan una necesidad de corregir esta relación factorial: aumenta fuertemente el stock de capital y el empleo no aumenta, destruyéndose puestos de trabajo en la recesión de 1995. Probablemente debido al costo de ajuste del empleo formal (indemnización por despido), gran parte de la reestructuración se demora hasta la llegada del *shock* negativo de esos años.

En los años siguientes, entre 1996 y 1998, se recupera el sendero de expansión, aumentando tanto el trabajo como el capital. Esta normalización dura sólo tres años: la desaceleración de la economía y la crisis afectan la creación de empleo.

A partir de 2000 comienza una espiral: el ajuste se inicia completamente en el trabajo, para luego afectar al stock de capital. La recuperación desde 2002 se concreta a partir de la incorporación de trabajo al capital existente, dado el drástico cambio en el costo de los factores provocado por el aumento del tipo de cambio real, la caída de salarios, la salida de capitales y la inexistencia del crédito. En otras palabras, la pendiente de 2002-2004 implica una recomposición centrada en trabajo. Sólo a partir de 2005 la expansión se realiza de forma balanceada entre aumento del capital y del trabajo.

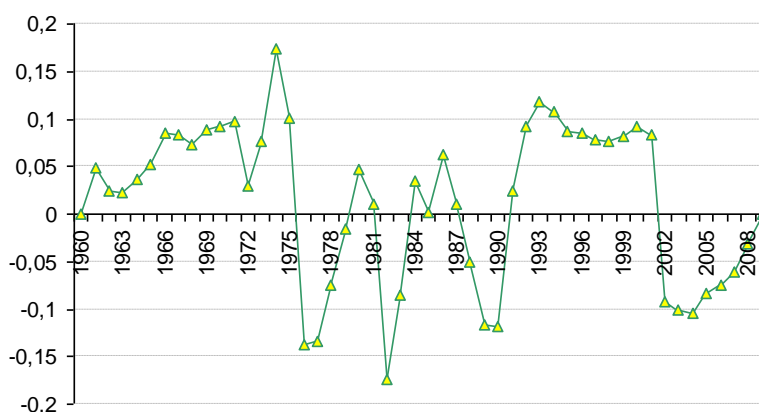
Gráfico 1: Expansión de la Economía: Stock de capital y cantidad de ocupados



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía.

Esta evolución está relacionada con cambios en precios relativos de los factores. El Gráfico 2 muestra este indicador, que también parece vincularse con las décadas anteriormente descritas. En efecto, en los '70 el trabajo era relativamente caro en relación al capital; a fines de los '70 e inicios de los '80 esta relación se modifica y se hace más variable; en los '90, el tipo de cambio alto y la desinflación llevan a un salario relativamente caro que desincentiva la generación de empleo. A partir de 2002, esta situación se revierte drásticamente.

Gráfico 2: Evolución del precio relativo del trabajo en relación al capital



Nota: Índice de salarios sobre índice de precios implícitos de los bienes de capital.

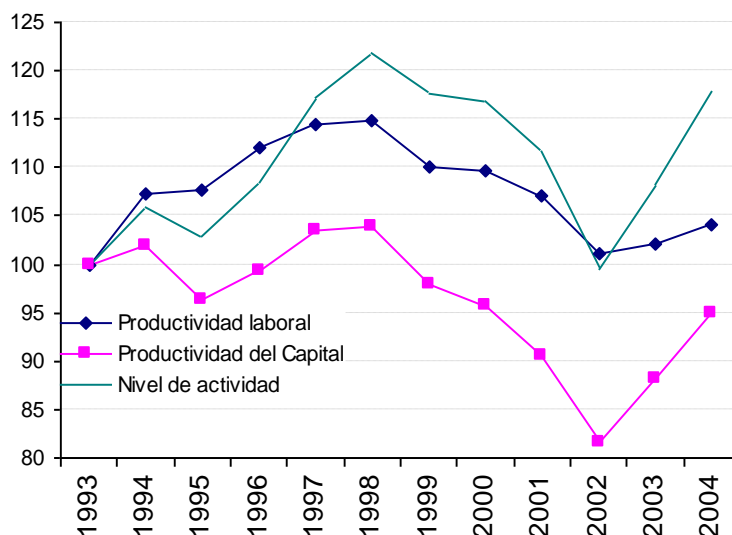
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía.

Así, mientras a inicios de la década del ochenta los salarios licuados por la inflación tendían a beneficiar la incorporación de trabajadores, en la década siguiente motivó la sustitución de empleo por capital. A partir de 2001, la situación nuevamente se revirtió. La progresiva apreciación del peso y el aumento de los salarios, la mejora en la utilización de la capacidad instalada, junto con una recomposición del sector financiero tiende a balancear el aporte de los dos factores al crecimiento a partir de 2005.

La evolución en la composición factorial tiene un correlato directo con el crecimiento de la productividad. Entre 1993 y 1998 la sustitución de capital por trabajo provocó un aumento de la productividad del empleo, mejorando un 15%. Asimismo, debido a la incorporación de capital en el proceso productivo, la productividad del capital tuvo un crecimiento menor, del 5% en el período, según se muestra en el Gráfico 3. Si sólo se considerara el equipo durable, no habría habido incremento alguno en la productividad del capital en esos años.

Posteriormente, ante el cambio en precios relativos la situación se invierte: la productividad del capital se recompone mucho más rápidamente que la del trabajo.

Gráfico 3: Nivel de actividad y productividad de los factores

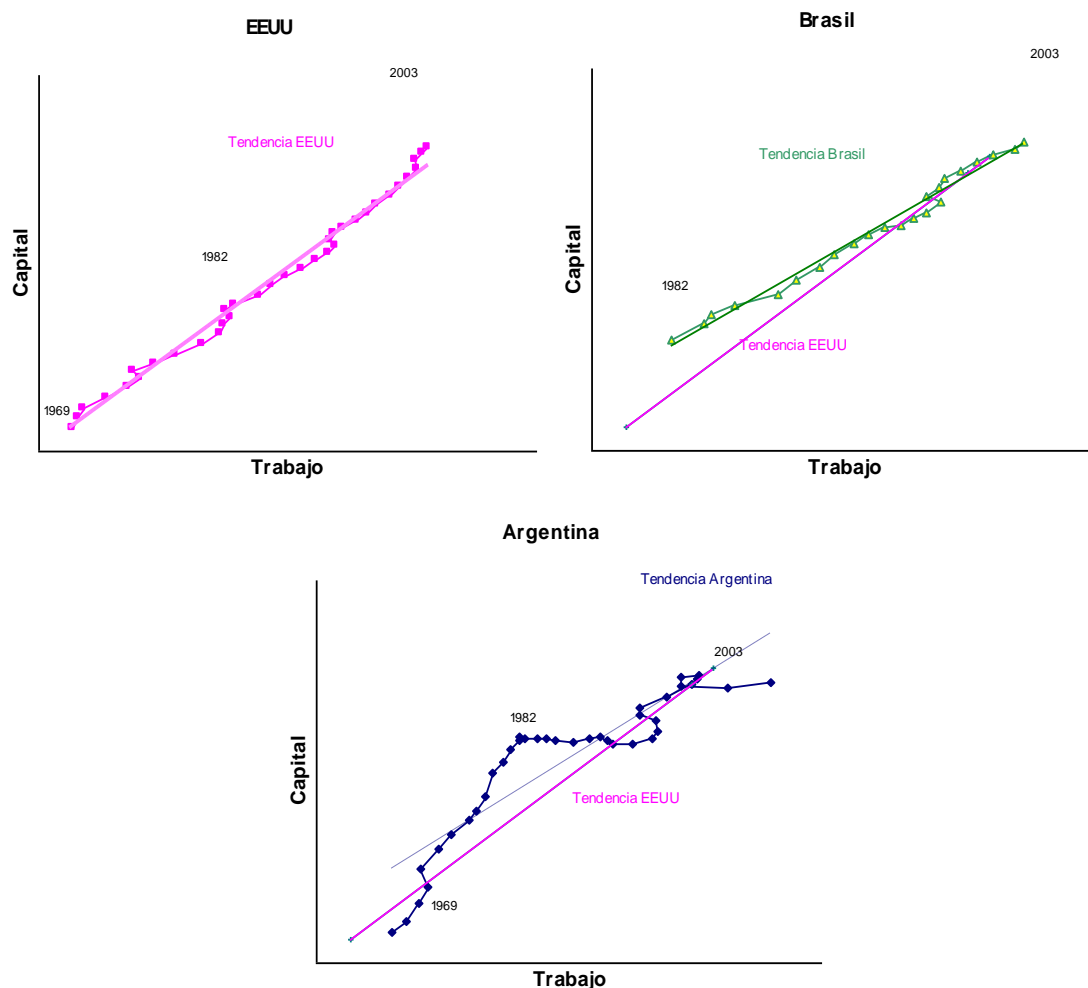


Fuente: IERAL sobre la base de Ministerio de Economía.

Es ilustrativo comparar la dinámica de Argentina con respecto a la de otros países. Ejemplo de ello es la evolución de EEUU (1969 a 2003). Este país ha presentado un crecimiento relativamente estable, aumentando su stock de capital en todos los años y generando empleo constantemente, salvo en cuatro períodos. Esta sólida trayectoria se evidencia en que la expansión diverge muy escasamente de su tendencia lineal de largo plazo. En Brasil la expansión claramente sigue también una tendencia muy cercana a la lineal de largo plazo. Los ajustes en el empleo en varios períodos no apartan demasiado al sendero de expansión de su tendencia. En este marco, la evolución de la Argentina es notoria por tres aspectos:

- muestra fuertes cambios en la tendencia que van más allá del ciclo económico;
- genera involuciones en el capital que no se verifican en los otros casos y muestra períodos en donde ambos factores se reducen, resultado de recesiones muy fuertes y prolongadas;
- la expansión no tiende a corregir la menor relación de capital por trabajador que tiene la Argentina, dado que se expande proporcionalmente más el trabajo que el capital, en comparación con EEUU, lo que está relacionado con la falta confianza en la economía local lo que afecta a la inversión (Kydland y Zarazaga, 2003).

Gráfico 4: Expansión de la Economía: Stock de capital y cantidad de ocupados Argentina vs EEUU y Brasil



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía, Ipeadata y BLS.

Así, un punto central es el recurrente cambio en la relación capital trabajo que presenta Argentina. En efecto, si se analiza esta serie y se calcula la varianza en torno a la tendencia (utilizando el filtro de Hodrick-Prescott), es claro que Argentina presenta la mayor variabilidad en esta serie. En efecto, el desvío del capital por trabajador es de 0.027 en Argentina, frente a 0.010 en EEUU y 0.017 en Brasil.

Esta variabilidad está relacionada con la variabilidad en el producto (0.049 para Argentina, 0.038 para Brasil y sólo 0.020 para EEUU). Sin embargo, hay un factor adicional que es el cambio en las combinaciones motivadas por los profundos ajustes antes mencionados que hacen que la relación capital trabajo sea tan variable.

Cuadro 1: Capital y trabajo: Volatilidad y correlación en el ciclo

Argentina				
	Volatilidad (SD)	Correlación con el PIB		
		-1	0	1
PIB real	0.049	0.497		0.497
Empleo	0.020	0.227	0.397	-0.110
Capital	0.015	0.034	0.509	0.693
Capital / Empleo	0.027	-0.149	-0.004	0.479

Brasil				
	Volatilidad (SD)	Correlación con el PIB		
		-1	0	1
PIB real	0.038	0.607		0.607
Empleo	0.015	0.161	-0.141	-0.266
Capital	0.014	-0.137	0.341	0.690
Capital / Empleo	0.017	-0.264	0.101	0.513

EEUU				
	Volatilidad (SD)	Correlación con el PIB		
		-1	0	1
PIB real	0.020	0.502		0.502
Empleo	0.013	0.275	0.882	0.676
Capital	0.005	0.017	0.623	0.829
Capital / Empleo	0.010	-0.336	-0.792	-0.430

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía, Ipeadata y BLS. Nota: Datos filtrados con HP.

Esta volatilidad en de la economía y del mercado de trabajo no es gratuita ni neutral. Los ajustes como los presentados aquí generan costos sustantivos. Existen costos de ajuste relacionados con la creación y destrucción de capital. Más aún, los cambios en el rumbo macro señalan nuevas ramas productivas, empresas y/o estrategias ganadoras o perdedoras, lo que hace inadecuado (en nivel, calidad o composición) una proporción relevante del stock de capital.⁴

Desde el punto de vista particular del mercado de trabajo, tampoco es menor el impacto de esta inestabilidad. En primer lugar, los costos de ajuste son sumamente relevantes, sobre todo en el caso de los trabajadores formales.

La volatilidad se relaciona íntimamente con la demanda de trabajadores en un mercado secundario, profundizando la dualidad del mercado laboral. Como se discutirá más adelante, esta dualidad se evidencia en las diferencias existentes entre los puestos formales e informales en la Argentina. En efecto, los costos de despido y las rigideces del

⁴ Heymann (2006) profundiza sobre la variabilidad macroeconómica, las dificultades para los agentes de proyectar tendencias y para identificar niveles sostenibles de ingresos, gastos y precios relativos, con un consecuente problema de solvencia recurrente.

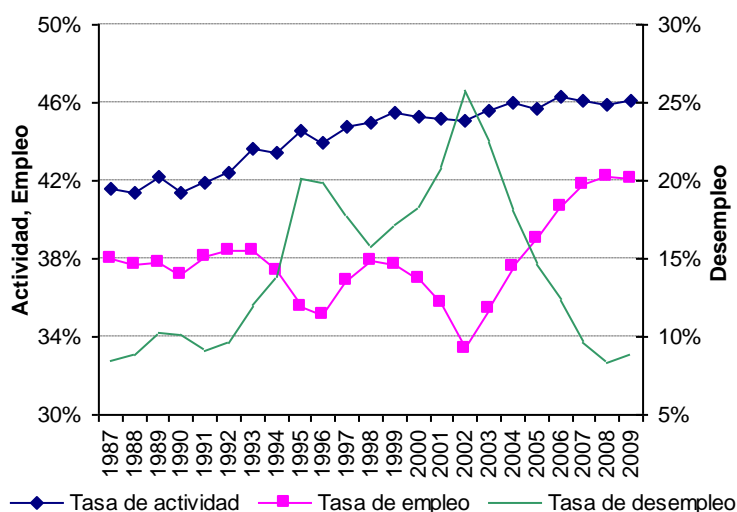
puesto formal son más relevantes cuanto mayor sea la necesidad de realizar ajustes, es decir, con la volatilidad de la economía. En esos casos, las empresas tenderán a recurrir a los contratos informales (Saint Paul, 1997).

Ciclo económico

Es importante analizar el desempeño del mercado laboral en el ciclo económico. En primer lugar analizamos la evolución del nivel de empleo y el nivel de actividad.

El Gráfico 5 resume la evolución de los principales indicadores del mercado laboral. En concreto, se observa que en 1994, con la crisis del tequila, el desempleo saltó para llegar al 20%, con una caída de la tasa de empleo que pasó de 38% en 1993 a 35% en 1996. Esta destrucción de empleo se fue recuperando entre 1996 y 1998, reduciéndose el desempleo hasta 15%. A partir de allí, el empleo tiende a reducirse. En concreto, en 2002 el desempleo vuelve a saltar, para llegar al 25%, producto de la destrucción de puestos de trabajo provocada por la crisis de 2001.

Gráfico 5: Evolución de los principales indicadores del mercado laboral



Nota: Se considera desocupados a los trabajadores con un plan de empleo como ocupación principal.

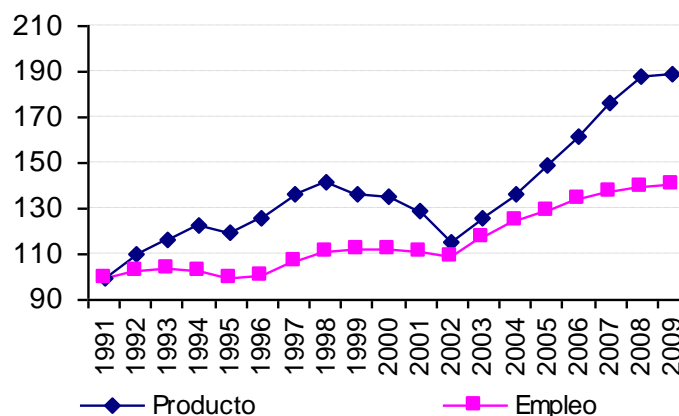
Fuente: IERAL sobre la base de EPH-INDEC.

El primer período de expansión entre 1991 hasta 1994 fue marcado por la reducida elasticidad empleo-producto de la etapa de reformas y por un ajuste muy fuerte en la corta recesión de 1994-1995. La elasticidad empleo – producto se normaliza en el período “posreforma”, entre 1997-1998 (ver Cuadro 2 y Gráfico 6).

A partir de 2002 hasta 2004 la expansión en el empleo es muy fuerte, en parte por la importante subutilización de la capacidad instalada de las empresas. En esa situación, aumentar la producción requería aumentar sólo trabajo. Entre 2004 y 2008 comienza a requerirse una expansión más balanceada, por lo que la elasticidad tendió a bajar.

En 2008-2009 los efectos de la crisis se hicieron sentir en Argentina, limitando el crecimiento de la tasa de empleo, que se mantuvo en 42.1%.

Gráfico 6: Relación empleo-producto



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía.

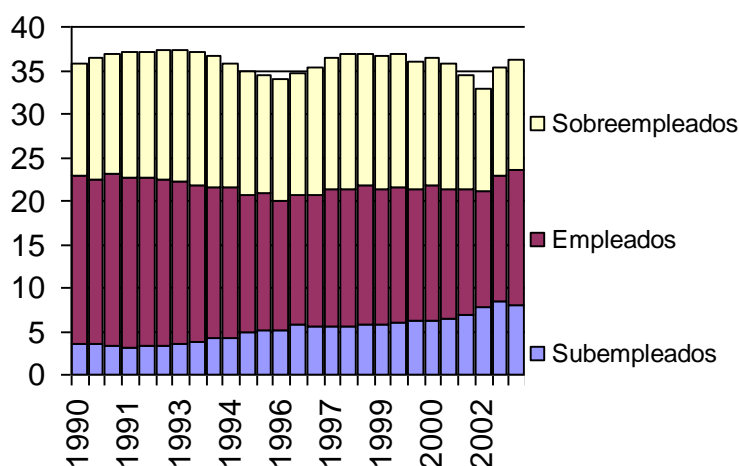
Cuadro 2: Relación Empleo – Producto y elasticidad

	Elasticidad	Empleo	PIB
1991-1994	0.13	2.9%	22.6%
1994-1995	1.04	-3.0%	-2.8%
1995-1998	0.62	11.5%	18.5%
1998-2002	0.03	-0.6%	-18.4%
2002-2005	0.68	20.1%	29.5%
2005-2009	0.32	8.7%	26.9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Ministerio de Economía. El producto es el Valor agregado no primario a precios de 1993. El empleo es el total urbano estimado por el Ministerio de Economía.

Una caracterización del empleo por la cantidad de horas trabajadas, muestra la reducción tendencial de los ocupados con horas normales (entre 35 y 45 horas semanales) a favor de los subempleados (Gráfico 7). Curiosamente, el nivel de sobreocupación no deja de ser significativo, y se torna una variable relacionada con el ciclo económico. Esta última proporción podría relacionarse con diferentes motivaciones según la categoría laboral: para los trabajadores autónomos puede tratarse de una búsqueda mayores ingresos; para las empresas, en el caso de los asalariados informales resulta en una reducción del costo laboral por medio de horas extras no pagas, y en el caso de los puestos formales las horas extras son una forma de evitar nuevas contrataciones y sus costos de ajuste asociados.

Gráfico 7: Evolución de la tasa de empleo, según horas de ocupación⁵

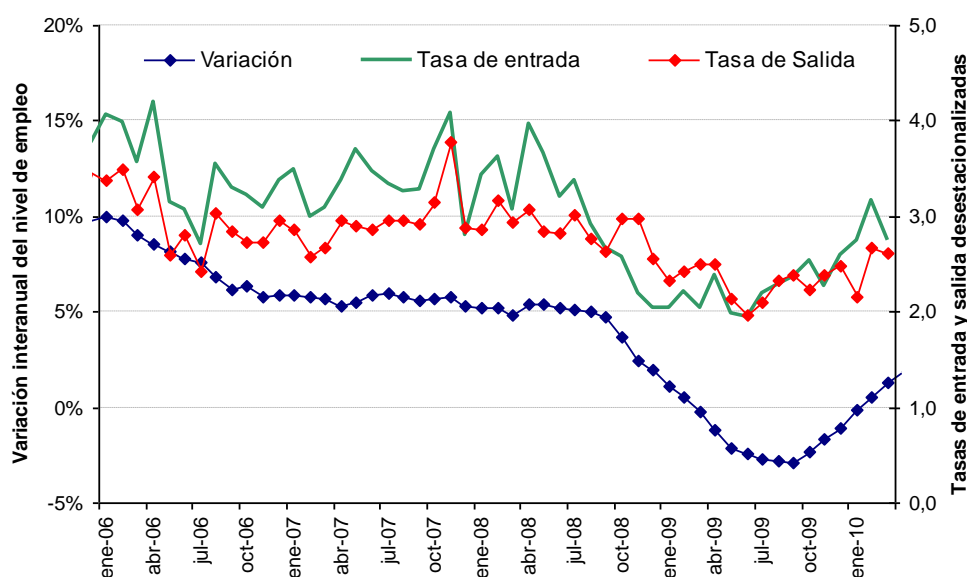


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Boletín de Estadísticas Laborales.

Desempeño reciente

El sector privado formal es el que genera empleo de mayor calidad y su dinámica muestra la fortaleza o debilidad del mercado laboral. Otras fuentes de generación de empleo, como los puestos asalariados informales o el cuentapropismo, suelen ser sectores “refugio” frente a la dificultad de conseguir un puesto formal. Luego, seguir su dinámica es fundamental.

Gráfico 8: Dinámica del empleo privado formal



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EIL.

⁵ Subocupados: menos de 35 horas semanales. Sobreocupados: más de 45 horas semanales.

A partir de fines de 2008, el empleo privado evidenció una caída por efectos de la crisis, que llegó a rozar el 3% interanual en septiembre de 2009, según la Encuesta de Indicadores Laborales. Esta destrucción neta de puestos de trabajo se explica por una caída de las nuevas contrataciones que pasó de 3.5% a 2% mensual. Es de destacar que en este período las salidas de trabajadores se han reducido casi paralelamente, lo cual es singular en una situación de crisis, en donde los despidos suelen aumentar.

A partir del último trimestre de 2009 comienza la recuperación del nivel de empleo privado formal a un ritmo creciente. Por ejemplo, la variación mensual promedio desde el fin de la caída (agosto de 2009) es equivalente a una tasa anualizada de 3.2%; la variación entre diciembre 2009 y marzo 2010 es de 4.5% anualizada. En cualquier caso, esta tasa sigue siendo menor a la verificada en 2007 (5.7% en promedio).

Este fuerte crecimiento se sustenta en una tasa de creación bruta de empleo (desestacionalizada) que recuperó un nivel de 2.9% en el primer trimestre, acercándose a la tasa promedio de 2007 (3.4%). Asimismo, otro dato positivo es la proporción de empresas con vacantes en la EIL, que ronda el 11% en el primer trimestre de 2010, el mismo nivel que en 2007.

Otras fuentes de información, como el SIJP (total privado e industria) y el Índice de Obreros Ocupados de la Industria, también coinciden en un aumento del empleo hacia fines de 2009.

Estas buenas previsiones en el corto plazo aún son escasas en relación al aumento del nivel de empleo durante 2004-2007, períodos en los cuales la tasa fue siempre superior a 5%. Con estas tasas es que fue posible reducir la fuerte informalidad que todavía condiciona el desempeño del mercado laboral argentino. Más aún, en el mediano plazo aparecen algunos nubarrones. En efecto, el costo laboral se ha incrementado mucho en dólares y en relación al costo del capital, en un momento en el cual el excedente de capacidad instalada parece haberse agotado. Además, el acercamiento de un año de elecciones genera ruido para cualquier inversión.

Principales problemas

Los principales problemas del mercado laboral argentino se pueden resumir en tres aspectos fundamentales: Desempleo, Dualidad y Dinámica inadecuada. Los tres factores están íntimamente relacionados, y son evidencia del déficit de empleos de calidad y de la falta de adecuación de las instituciones laborales.

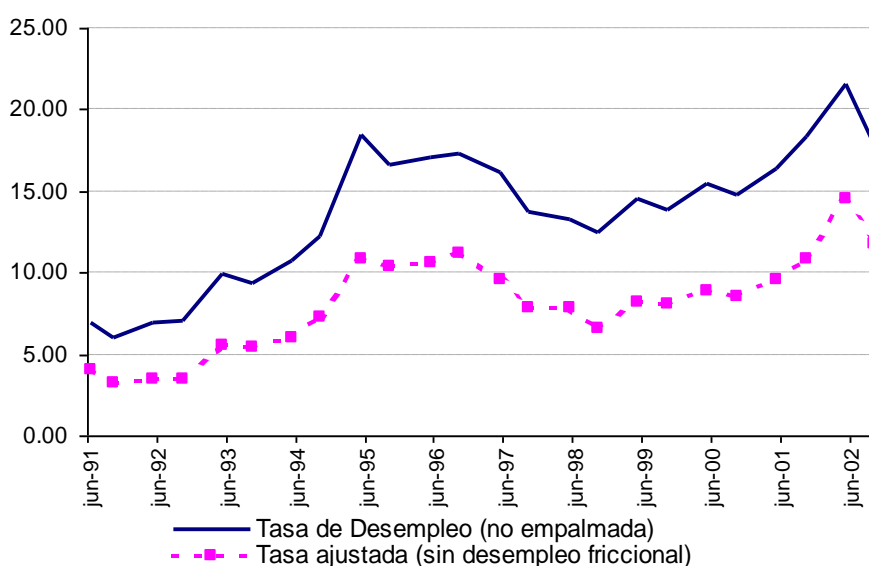
Desempleo

El desempleo es la evidencia más directa de la dificultad de generación de empleo.

La tasa de desempleo tuvo un empeoramiento en la etapa de reestructuración, en la cual los efectos de activación y trabajador adicional fueron las que más contribuyeron a este incremento. En el resto de las etapas es el empleo el determinante primordial de la evolución del desempleo: explica dos tercios del incremento del desempleo en 1995 y el total de su evolución en las etapas posteriores. Considerando las puntas del período analizado, el incremento del desempleo se debe tanto a aumento de oferta como reducción de demanda, por partes iguales.

El impacto de la desocupación sobre el bienestar de los hogares y sobre el capital humano es evidente, pero aún más preocupante cuanto mayor sea la duración del mismo. Por ello, siguiendo a Mondino y Montoya (1995), en el Gráfico 9 se muestra la el nivel de desempleo y una tasa ajustada, que a netea a los desocupados considerados dentro del desempleo friccional, esto es, con menos de tres meses de búsqueda. La distinción es relevante: mientras que el desempleo friccional se mantuvo en torno al 5%, la tasa ajustada saltó significativamente durante la recesión de 1995 y a partir de 2001, impactando seriamente en el bienestar de los hogares y el capital humano de los trabajadores. El problema adicional del salto tan dramático en el desempleo fue que la probabilidad de conseguir un puesto se redujo drásticamente y la duración del período de búsqueda se extendió considerablemente.

Gráfico 9: Tasa de desempleo y tasa ajustada



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH, INDEC y Boletín de Estadísticas Laborales.

Desempleo: incidencia y duración

Los trabajadores desocupados sufren una pérdida de capital humano que puede llevarlos a una pérdida permanente de ingresos o empleabilidad. La evidencia empírica muestra que los trabajadores despedidos perciben una reducción significativa del bienestar evidenciada en menores salarios y mayor probabilidad de situación de desempleo (Ruhm, 1991). Las razones para ello son la pérdida de capital humano específico relacionado con el puesto anterior y, adicionalmente, el plazo de desempleo que reduce el capital humano general, en mayor medida cuanto mayor es el lapso sin empleo.

Así, los desocupados de largo plazo no necesariamente constituyen una fuerza laboral “productiva”. Pierden progresivamente sus capacidades y su posibilidad de emplearse, lo que lleva a que este grupo tienda a convertirse en sujeto de política social, más que de políticas de empleo. Esta pérdida de capital humano, centrada en los desocupados de largo plazo es una explicación del problema de la persistencia en el desempleo.⁶ Desde el punto de vista social, un desempleo alto y con larga duración, genera fuertes y persistentes desigualdades en la distribución del ingreso.

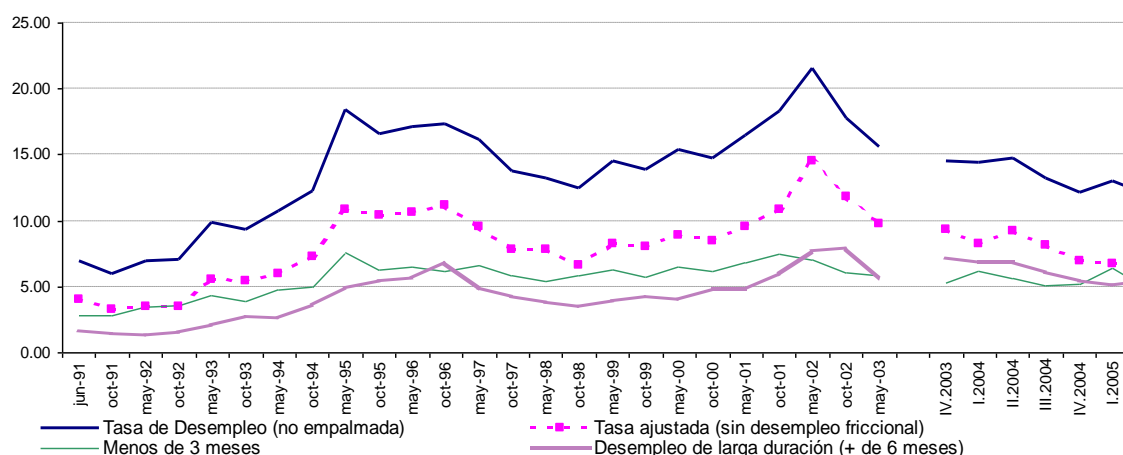
Por todo esto analizaremos más detenidamente la evolución y las características del desempleo, no sólo en la incidencia del desempleo sino también en la duración del mismo.

El impacto de la desocupación sobre el bienestar de los hogares y sobre el capital humano es más preocupante cuanto mayor sea la duración del período de desempleo. En este sentido, el problema adicional del salto tan dramático en el desempleo como el de 2002 fue que la probabilidad de conseguir un puesto se redujo drásticamente y la duración del período de búsqueda se extendió considerablemente.

El desempleo de larga duración (desempleados por más de 6 meses), ganó 4,2 puntos porcentuales entre 1994 y 1996. Mientras en 1991 esta tasa sólo representaba al 1,6% de la población activa, en 2002 alcanzaba casi el 8%. En el mismo período, la tasa de desempleo de más de un año pasó de un nivel prácticamente irrelevante a casi 3% de la población activa (ver Gráfico 10).

⁶ Layard, Nickel y Jackman (1991).

Gráfico 10: Tasa de desempleo ajustada según duración



Fuente: IERAL sobre la base de EPH.

Adicionalmente, entre 1994 y 1996 la tasa de desocupación aumentó 6,6 puntos porcentuales, mientras que la tasa de desempleo de más de un año lo hizo en 1,7 puntos pasando a 2,4%. Es decir que una significativa proporción de los desocupados no consiguió empleo durante la crisis e incluso tampoco un año después de la misma.

Según muestra el Gráfico 10, el desempleo de menos de 3 meses rondó el 5% de la población activa durante la década. A partir de 2002, las tendencias cambiaron: la tasa de desempleo se ha reducido significativamente (en 11 puntos porcentuales según la serie empalmada entre 2002 y 2005).

Desempleados de larga duración

Dado que el desempleo de corta duración indica que el trabajador es capaz de insertarse en una ocupación, al momento de estudiar la empleabilidad, la mayor preocupación la constituyen los desempleados de más largo plazo.

Así, aquí consideraremos el desempleo de mayor duración, excluyendo los casos de menos de 6 meses de duración.

En Argentina, el 46% de los desocupados tenía en 2004 una duración del desempleo de más de 6 meses. Esta proporción es llamativamente más elevada en relación a los datos de Brasil (36%) y Estados Unidos (19%), aunque más baja que la de Europa (65%), según muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3: Duración del desempleo

	Corto plazo	Más de 6 meses	Entre 6 y 12 meses	Más de 1 año
Argentina	54.4	45.6	13.7	32.0
Brasil	64.1	35.8	11.1	24.7
EEUU	81.4	18.6	18.6	
Area del Euro	35.3	64.7	17.0	47.7

Fuentes: Argentina (EPH, 4t05), Brasil (PME, 4t05), EEUU (BLS, 4t05), Euro (BCE, 2000).

En cuanto a la composición del desempleo de largo plazo, cabe hacer notar que en el Conurbano se encuentra el 50% del desempleo total y de largo plazo. Asimismo, casi el 50% del desempleo de largo plazo presenta educación de secundaria (completa o incompleta), y en las edades de 15 a 29 años.

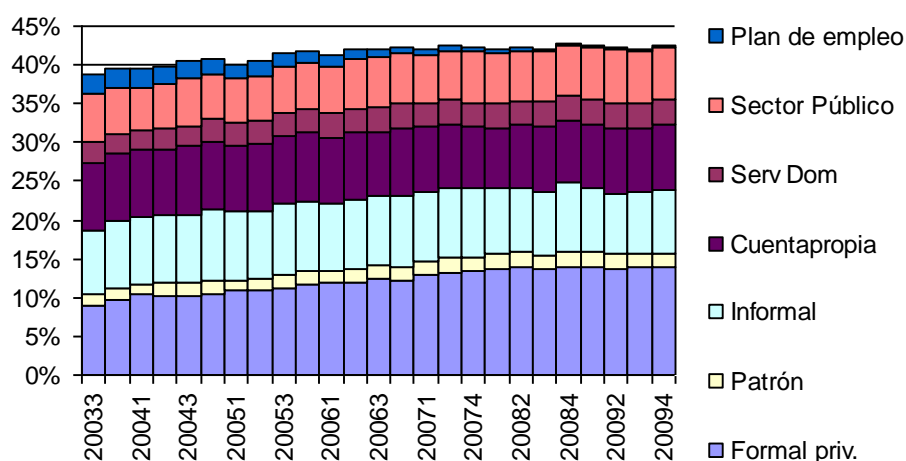
Con respecto a la participación anterior en el mercado laboral, los que representan una mayor proporción son los que no tienen experiencia anterior.

De hecho, casi la mitad (46%) del total de desempleados de largo plazo responden a una caracterización concreta: jóvenes de hasta 30 años, con educación entre primaria completa y universitaria incompleta sin experiencia laboral o con experiencia en puestos de baja calificación.

El déficit de empleos de calidad

El déficit de empleos también se relaciona con la calidad del empleo. El Gráfico 11 muestra la evolución de la tasa de empleo por tipo de inserción laboral, desde el 2003. En este gráfico se observa que, inmediatamente después de la crisis de 2001/02, los sectores refugio eran predominantes: la cantidad de empleo en el sector informal, como cuentapropistas y como planes de empleo constituían e 50% de los ocupados. El grupo de puestos de trabajo que debe propulsar el mercado, los puestos formales en empresas privadas, tendió a expandirse, ganando peso entre 2003 y 2008. Finalmente, en 2009, el empleo refugio representaba un 40% del empleo total. Se trata de una proporción todavía sustancial, que muestra a las claras el déficit de puestos de calidad que la economía genera. Este aspecto nos lleva al problema de la dualidad: los empleos “buenos” son escasos, lo que lleva a los trabajadores a insertarse en empleos refugio en los que enfrentan escasa productividad, salarios y elevada rotación.

Gráfico 11: Evolución de la tasa de empleo por tipo de inserción laboral



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH.

Evolución de la informalidad

El segundo problema fundamental es la dualidad del mercado laboral argentino. La dualidad está relacionada con un sector primario, o puestos de “buena calidad”, que son preferidos por los trabajadores. Sin embargo, por diferentes motivos, estos puestos no alcanzan para emplear a la totalidad de la fuerza laboral, y coexisten con un sector secundario, con puestos de “mala calidad”. Un trabajador preferiría estar empleado en el primer grupo dado que se trata de puestos con salarios más altos, baja rotación y mejores condiciones generales. Sin embargo, la probabilidad de conseguir un puesto “bueno” es más baja que la probabilidad de conseguir un puesto “malo”.

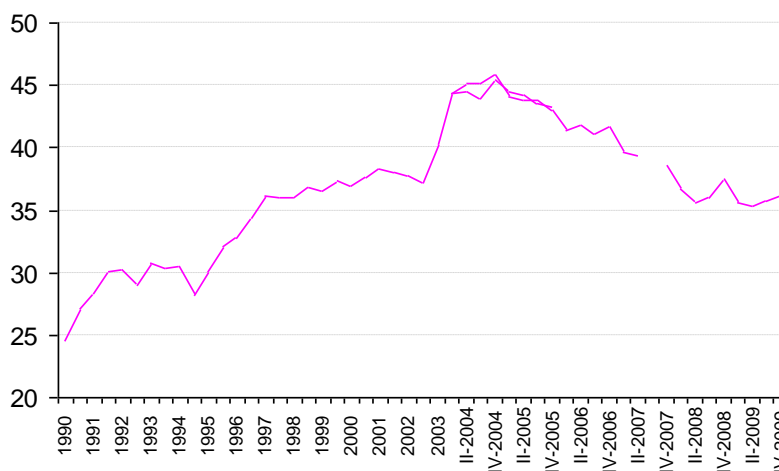
En Argentina se asocia a los puestos formales como el sector primario y a los puestos informales como sectores secundarios. Se trata de una caracterización simplificada pero muy relevante.

El mercado laboral ha tendido, a lo largo de la década del ‘90 a generar un modo de flexibilizar los puestos de trabajo y sus costos por fuera de los contratos establecidos. En concreto, se generalizaron los puestos de trabajo con contrataciones informales, buscando reducir salarios, costos laborales no salariales y costos de ajuste.⁷

⁷ Cabe aclarar que los cambios en la informalidad no se debieron a modificaciones en la composición del empleo, por ejemplo, un aumento del empleo de las empresas más pequeñas. Por el contrario, según muestra Gasparini (2000, 2001), esta tasa creció debido a una mayor propensión a la evasión para todas las características del trabajador, del puesto y de la empresa, lo que ilustra la importancia de las variables macroeconómicas o agregadas para su determinación.

El salto en la informalidad más relevante en la década del noventa es el que ocurre entre 1994 y 1997 (ver Gráfico 12). Una explicación para ello es que, al inicio de una recesión, se ajusta el empleo por medio de trabajo informal, reduciendo horas trabajadas y, posteriormente, puestos de trabajo. Dado que las contrataciones formales tienen un costo de salida, los despidos se postergan y estos puestos tienden a ser más estables. Pero las nuevas contrataciones, a partir de la recuperación, se verifican utilizando trabajadores informales, generalmente debido a que se intenta reducir los costos de ajuste ante una posible recuperación débil.

Gráfico 12: Tasa de informalidad⁸



Nota: tasa de informalidad sin planes de empleo. Entre 2004 y 2009, tasa de informalidad en empresas privadas (sin empleo público, ni planes de empleo, ni trabajo doméstico).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH.

Adicionalmente, en un contexto de reducción de la demanda laboral y aumento del desempleo, los salarios informales tienden a reducirse mientras que los formales, regulados, permanecen fijos, lo que induce a la demanda a preferir contrataciones informales. A su vez, la escasa probabilidad de conseguir un puesto formal orienta a la oferta a aceptar puestos informales.

En suma, el salto de la informalidad en el período de recuperación que va entre 1996 y 1997 se verifica por dos motivos: por un efecto de reducción el salario relativo informal y para evitar costos de ajuste propios del contrato formal.

⁸ Informalidad: proporción de asalariados sin descuento jubilatorio (cotización en seguridad social).

Así, la tasa de informalidad presenta un relevante componente cíclico, con marcados saltos al promediar una crisis y en los períodos de recuperación, mientras que en los períodos de franca expansión, cesa en su crecimiento o se contrae.

Es notorio que durante el crecimiento de 1996-1998 la informalidad no se haya reducido significativamente, a pesar de que la creación de puestos formales se recuperó. Sin embargo, algunos efectos evitaban esta mejora en 1998:

- el salario informal continuaba con una brecha significativa en relación al formal;
- el capital humano se había reducido por efecto del desempleo y de la propia informalidad, lo que tendió a generar cierta persistencia;
- el seguro de desempleo tiene un componente perjudicial desde este punto de vista: un despedido del sector formal puede preferir reinsertarse en el sector informal para no perder el beneficio;
- las propias empresas, que desarrollaron vías comerciales informales (de insumos y productos) y que encontraron en la evasión un modo de mantener las ganancias afectadas por la reducción de la productividad propia de una empresa irregular, tendieron a postergar su formalización.

Estos aspectos pueden haber provocado un efecto de persistencia en la informalidad.

A partir de 2001 la dinámica fue similar a la de la crisis previa, aunque con efectos más profundos. La caída en la demanda de empleo formal fue muy fuerte y el desempleo alcanzó niveles récord. En la recuperación posterior, el sector formal, con mayor poder de negociación y con el respaldo de la política de ingresos, recuperó la inflación acumulada mucho más rápidamente que el sector informal, ampliando a niveles máximos la brecha entre ambos sectores. Recién en 2005 la informalidad aparenta comenzar a descender muy progresivamente, inducida probablemente por el blanqueo de la producción y por mayor control del empleo.⁹

La evolución de los últimos años muestra una dificultad de seguir reduciendo la informalidad en el empleo privado. En efecto, la informalidad ha quedado prácticamente constante desde principios de 2008. En parte, este comportamiento puede estar relacionado con el impacto de la crisis internacional en la creación de empleo; en parte,

⁹ El programa de Regularización del Trabajo, que ha realizado controles relativamente frecuentes sobre las empresas pequeñas puede haber contrarrestado otros efectos negativos.

también, con el incremento de los costos laborales del trabajador privado formal que se ha incrementado entre 2006 y 2010 un 114%.

La informalidad tiende a ser considerada una forma de eliminar costos laborales no salariales asociados a las cargas sociales de un trabajador formal. Sin embargo, en todo este período, y en particular a partir de 1994, las alícuotas se han mantenido relativamente constantes o han caído (por ejemplo entre 1993 y 1994) mientras que la informalidad tenía una evolución desigual. Por ello, es importante hacer notar que las cargas sociales son sólo un factor que afecta al nivel de informalidad. Las regulaciones al nivel salarial, los costos de despido, el elevado desempleo y la brecha entre salarios formales e informales son otros factores probablemente más relevantes para explicar el nivel y la evolución de la informalidad.

Incentivos a la evasión previsional

Las regulaciones impuestas al mercado de trabajo implican que el puesto cubierto por la seguridad social signifique un costo laboral superior para las empresas en comparación a un puesto no cubierto. Por lo tanto, las empresas enfrentan fuertes incentivos para demandar puestos informales.

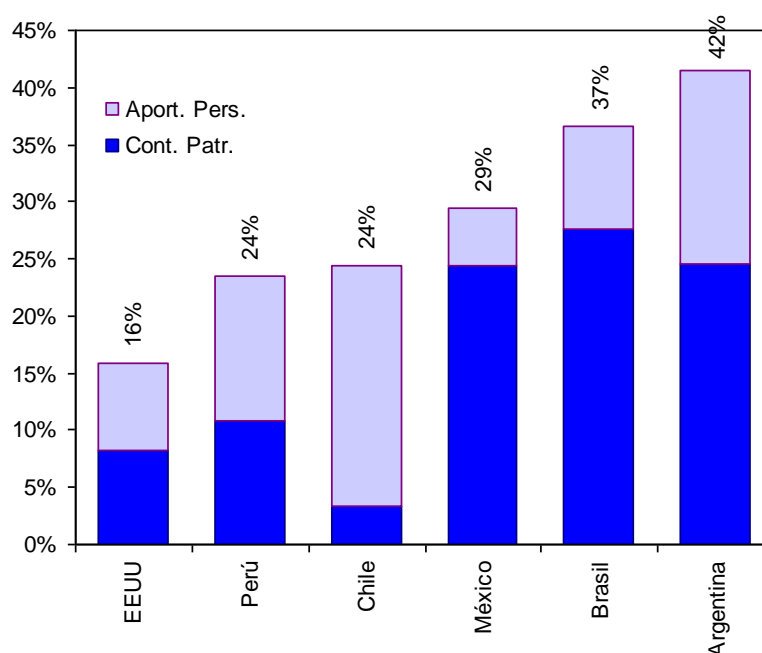
Existen varios tipos de regulaciones:

- Las que se conforman un costo laboral por encima del salario de bolsillo. Estas cargas de aportes y contribuciones implican una diferencia entre el salario de bolsillo del trabajador y el costo laboral que enfrenta la empresa.
- Las que fijan costos para la adecuación de la cantidad de trabajadores. La indemnización por despido y los meses de preaviso son costos que imponen un costo al momento de cambiar la cantidad de trabajadores de la empresa, de manera asimétrica.
- Las que diferencian el nivel salarial. El salario mínimo, los básicos de convenio y otras regulaciones sobre horas trabajadas, ejercen un diferencial sobre un salario flexible y un salario regulado. Este punto, aunque más difícil de cuantificar como costo, se analiza a través de los niveles y la evolución de los salarios formales e informales.
- Las que fijan condiciones laborales diferenciales. Estas regulaciones en funciones y horas trabajadas. Esto impacta en desincentivos difícilmente medibles a través de alícuotas o diferenciales salariales.

Aquí analizaremos los costos que diferencian el salario neto de ambos tipos de trabajadores. Debido a que tanto los aportes personales como las contribuciones patronales pueden redundar en aumentos de los costos laborales, es posible efectuar una comparación considerándolos de manera consolidada.

El Gráfico 13 muestra una comparación entre Argentina y otros países. A primera vista, existe una amplia variabilidad entre los países. En un extremo, EEUU tiene una carga total de 16% sobre el salario; en el otro, Argentina con la carga más alta presenta un nivel que llega a 41,5%.

**Gráfico 13: Alícuotas de aportes y contribuciones
Comparación entre Argentina y otros países**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de legislaciones nacionales de cada país.

Nivel salarial y calidad del empleo

El pago al factor trabajo no se ha mantenido constante a lo largo del período. El salario aumentó significativamente entre 1992 y 1994. A partir de allí, cayó ininterrumpidamente, con la excepción de 1998. Evidentemente, el incremento del desempleo a partir del 1994 y la reducción del costo del capital con respecto al trabajo indicaban la necesidad de este ajuste.

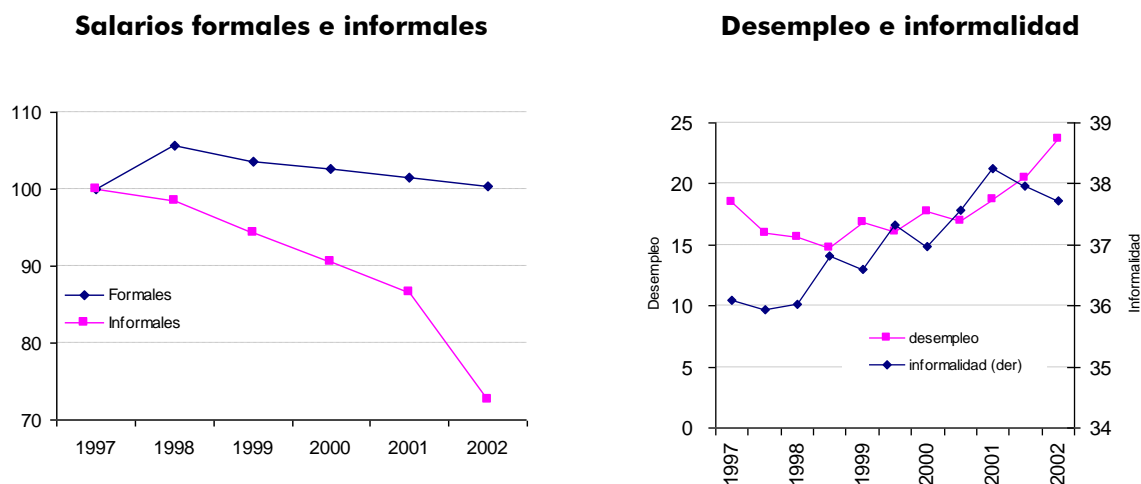
Nuevamente, la informalidad (en partes iguales por caída salarial y por composición del empleo) explica el total de la reducción salarial entre 1994 y 2001. En este

período, el salario formal no tuvo prácticamente variación, mientras que el promedio cayó en un 10%. Así, la informalidad fue el modo de ajustar los salarios a la baja.

En este sentido, es claro que el salario no copió la evolución de la productividad laboral media y la proporción del producto destinado a la remuneración del trabajo se redujo hasta la llegada de la recesión en 1998.

La desigual dinámica de los asalariados formales privados y los informales resulta evidente durante el estancamiento de 1999-2001, donde a pesar del alto y creciente desempleo, el nivel de los salarios en el sector formal no se ajustó a la baja. Por ejemplo, entre el 2000 y el 2001 el empleo formal cayó un 5%, mientras que los salarios no se redujeron. En el mismo período, el salario de los informales se reducía a una tasa de 4.3% y el empleo informal se reducía en una tasa mucho más baja (-1.5%).

Gráfico 14: Dinámica del empleo y los salarios durante la recesión



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía.

Transiciones y dinámica inadecuada

Mientras la rotación en el mercado laboral argentino es relativamente alta, su composición no es saludable: sólo los trabajadores marginales y con menor capital humano son los que rotan, mientras que los trabajadores con mayor capital humano tienen una probabilidad de rotación excesivamente baja. En efecto, los trabajadores formales con mayor antigüedad tienen una probabilidad alrededor de 10 veces menor de cambiar de puesto que los de informales o los de baja antigüedad.

Cuadro 4: Tasas de salida según contrato y antigüedad

	Total	Por antigüedad		
		Menos de 1 mes	6 meses a 1 año	Más de 5 años
Total de ocupados	17,7	43,1	26,7	7,9
Asalariados formales	5,5	25,1	12,3	2,3
Asalariados informales	31,1	47,4	32,5	17,0
No asalariados	20,9	43,5	31,6	14,2

Fuente: IERAL sobre la base de EPH.

Las razones para esta diferencia son evidentes: (i) el alto costo de despido, que se incrementa proporcionalmente con la antigüedad, reduce la probabilidad de que la empresa despida a estos trabajadores; (ii) además de la indemnización, muchos beneficios se incrementan con la antigüedad (adicionales al salario, vacaciones, etc.), lo que hace que los trabajadores que acumularon antigüedad vean reducidos sus incentivos a cambiar de puesto.

Desempleo y dualidad

Los puestos de menor calidad no sólo se caracterizan por tener un salario más bajo y dependiente del ciclo económico, sino también por tener una muy alta tasa de salida y rotación, es decir, menor estabilidad en el empleo. Esto implica que se trata de puestos de menor productividad y sustentabilidad.

En efecto, la baja calidad del empleo atenta contra el mejoramiento de la empleabilidad si los trabajadores informales y cuentapropistas presentan una rotación tan fuerte que asegura que casi la mitad de ellos pierde su puesto antes del año. En otras palabras, el desempleo se abreva de estos puestos con alta rotación.

Adicionalmente, cuando se habla de reducir el desempleo generando puestos de calidad hay que destacar que por cada vacante formal abierta no sólo compiten los desempleados, sino todos los que tienen puestos caracterizados como de refugio, es decir informales y cuentapropistas, lo que reduce la empleabilidad de los desocupados.

Dada la muy relevante brecha en salarios que evidencian los diferentes sectores es obvio que el desocupado enfrenta un fuerte incentivo a esperar encontrar una vacante formal, más que a aceptar un puesto informal. Esto incrementa la incidencia y la duración del desempleo.

Es decir, el desempleo puede subsistir incluso cuando la cantidad de vacantes generadas sea suficientemente amplia. En el caso de que los trabajadores que buscan empleos no se adecuen a los nuevos puestos demandados, el desempleo no necesariamente

se reduce, sino que sólo un grupo de trabajadores será capaz de aprovechar las ofertas laborales, relegando a otros a puestos marginales, desempleo de largo plazo o la inactividad (el llamado desempleo oculto).

El seguro de desempleo

El objetivo más relevante del seguro de desempleo es el de cubrir la transición a un nuevo empleo. Sin embargo, también introduce el inconveniente de desincentivar la búsqueda, ya que el trabajador asegurado se encuentra menos urgido a aceptar trabajo y, en algunos casos, preferirá seguir cobrando el seguro antes que dedicarse a una búsqueda muy intensa. Así, se cae en el riesgo de aumentar la incidencia y duración del desempleo.

En un mercado con una informalidad masiva, hay un componente adicional: el seguro de desempleo desincentiva la búsqueda de empleo formal y aumenta la conveniencia de insertarse informalmente, una situación no observable por la administración del seguro, lo que permite cobrar a la vez el beneficio y tener un ingreso laboral. En casos con alta informalidad, lo más conveniente es limitar la duración del seguro de desempleo (ver Álvarez-Parra y Sánchez, 2009)

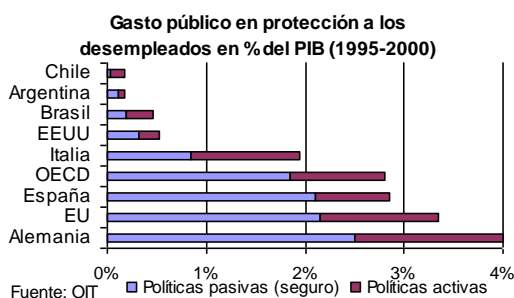
El seguro de desempleo se introdujo en el año 1991 a partir de la constitución del Fondo Nacional de Empleo (FNE). Los beneficiarios del seguro de desempleo eran aquellos trabajadores despedidos que hayan aportado como mínimo 12 meses en los últimos tres años. A partir de 2006, esta restricción se ha relajado: pueden acceder trabajadores con más de 6 meses de cotizaciones en los últimos tres años, en cuyo caso, tienen dos meses de seguro de desempleo. Según la EPH, la proporción de desocupados con seguro de desempleo no supera el 2.5%. Si se utilizan los datos provistos por la ANSES comparados con la estimación de desocupados urbanos, esta proporción puede subir, pero no superaría el 3% actualmente, y el 8% desde su creación.

¿A qué se debe esta baja cobertura? En primer lugar, hay que destacar que la informalidad es uno de los principales factores. De estos, la probabilidad de despido de un trabajador informal es mucho más elevada que la de un formal: los informales tienen el triple de rotación que los formales. Así, la proporción de trabajadores despedidos del sector formal es, de por sí, baja. Adicionalmente, esta rotación dentro del sector formal se concentra en los de menor antigüedad y que, probablemente, no logren alcanzar la cantidad de cotizaciones necesarias para el seguro de desempleo.

Los efectos que el diseño del seguro de desempleo debería evitar son visibles en Argentina. Por ejemplo, una proporción de los cubiertos por el seguro no busca trabajo: alrededor del 10% es inactivo. Además, una proporción considerable de los que reciben el seguro están trabajando: alrededor del 20% de los cubiertos en realidad ya accedieron a un puesto informal o por cuenta propia.

Gráfico 15: Cobertura del seguro de desempleo

Argentina destina montos escasos... para financiar una muy baja cobertura



En este punto, el sistema evidencia una clara ineficiencia: presenta una baja cobertura, los recursos se destinan a situaciones que no deberían ser cubiertas, se induce al trabajador a buscar trabajos informales, etc.

Vinculación entre demanda y oferta laboral

Un aspecto central del mercado laboral es la compatibilización de la oferta y la demanda laboral. En concreto, que los perfiles que las empresas demandan sean cercanos a las características y preferencias de los trabajadores.

En el mercado laboral es posible encontrar dos partes “insatisfechas”: las empresas que abren vacantes sin poder llenarlas; los trabajadores que buscan empleo sin encontrarlo. Esta situación se torna una patología cuando ambos componentes (vacantes y desempleo) aumentan. En este caso, es posible identificar la mayor incidencia del *mismatch*, es decir, de la falta de vinculación entre los puestos demandados y el trabajo ofrecido.

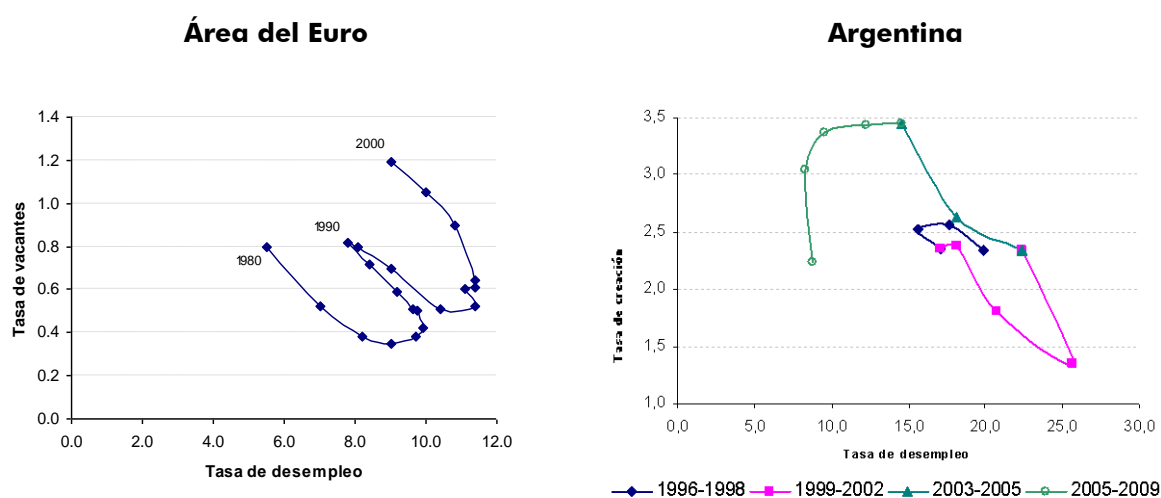
La vinculación entre estas variables puede ser analizada mediante la *curva de Beveridge*, que muestra la relación entre la tasa de desempleo y la tasa de vacantes. Una

relación negativa implica que a mayor tasa de vacantes, el desempleo tiende a reducirse, movimientos que muestra fluctuaciones cíclicas.¹⁰

Un movimiento con pendiente positiva (o un corrimiento de la curva hacia arriba y a la derecha), donde las vacantes y el desempleo aumentan simultáneamente, pueden indicar el deterioro en el proceso de *matching* debido a problemas estructurales como la inadecuada oferta laboral. Este es el caso de la Unión Europea, según el ECB, entre 1980 y 2000, según muestra el Gráfico 16. En efecto, la tasa de vacantes (proporción de vacantes no cubiertas sobre el total de empleo) de 2000 era más elevada que la de 1980 (pasó de 0.8% a 1.2%), mientras que el desempleo era también más elevado (de 6% a 9%).

En Argentina no se dispone de una estimación de la tasa de vacantes. Los indicadores más cercanos son los de la Encuesta de Indicadores Laborales. En particular, la tasa de creación de empleo (nuevas contrataciones en relación al total de empleo) es una variable relacionada con la cantidad de vacantes. Utilizando esta variable y la tasa de desempleo se observa que la Argentina, al contrario que Europa, ha tendido a mejorar su situación: el desempleo es ahora más bajo para una misma tasa de creación de empleo; con una tasa de creación de empleo inferior al 2.5% el desempleo casi no ha aumentado, mientras que en 1998-1999 con esta misma tasa aumentó casi 2 puntos porcentuales.

Gráfico 16: Curva de Beveridge: comparación



Fuente: IERAL sobre la base de ECB, EPH y Encuesta de Indicadores Laborales.

¹⁰ La curva de Beveridge es formalmente definida como la relación de vacantes y desempleo donde el desempleo es estable, es decir donde el flujo hacia el desempleo es igual al flujo de salida del desempleo. Dado el proceso de apareamiento entre trabajadores y vacantes, una mayor cantidad de vacantes es necesaria cuando el nivel de desempleo es bajo. Esto es así por el hecho de que cada vacante tiene mayor duración, por la dificultad de conseguir un trabajador adecuado.

Otra forma complementaria y directa de analizar este aspecto es el relevamiento del INDEC sobre Demanda Laboral Insatisfecha, que pregunta a las empresas si han tenido inconvenientes en cubrir sus vacantes en los últimos tres meses. El Gráfico 17 muestra que la proporción de empresas con dificultades para cubrir sus vacantes (como proporción de las empresas que buscaron) ha tendido a disminuir, pasando de 15% a 7%. Debe tenerse en cuenta que en este período la tasa de desempleo (es decir, la proporción de trabajadores que buscan empleo) pasó de 15% a 8%.

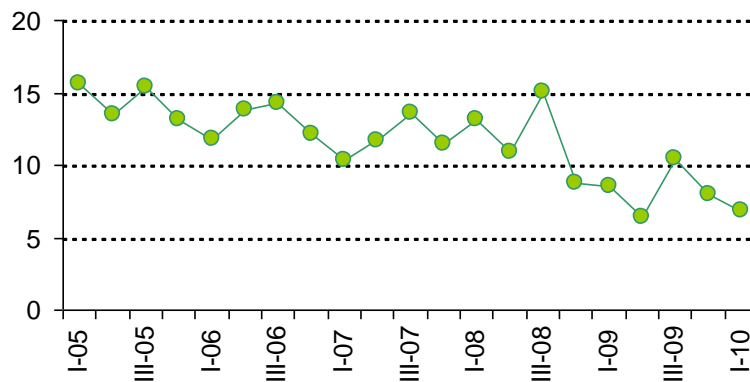
La proporción de empresas con dificultades para cubrir vacantes no es tampoco elevado, en relación a indicadores parecidos en países de la OECD. Por ejemplo, en Estados Unidos, el 40% de las empresas de menos de 100 ocupados que realizó búsquedas de personal declaró tener vacantes con más de un mes de duración, mientras que el 50% declaró problemas para encontrar el perfil buscado. En total, el 63% de las empresas que tuvo vacantes encontró problemas para las nuevas contrataciones (Popkin, 1999). Una situación similar se da en países europeos.

En conclusión, no se encuentra evidencia de un problema de desvinculación entre oferta y demanda. Parte de la explicación es que el desempleo es todavía elevado. Pero también que existe una masa de trabajadores en sectores refugio (informales y cuentapropistas de baja productividad) que son atraídos a puestos mejores.

Esta observación general no elimina la posibilidad de que existan dificultades en mercados específicos. Un ejemplo de esto lo constituyen los trabajadores TICs,¹¹ algunos perfiles relevados por el INDEC, etc. Un procesamiento de los datos de la EPH muestra que existen puestos (identificados por sector y calificación) en los que el desempleo específico es más bajo que el promedio y en los cuales la proporción de desempleados de largo plazo es más del 50%. Por ejemplo, los profesionales de los sectores industria, construcción y salud.

¹¹ Ver Nahirñak (2005 y 2006) para una caracterización de demanda laboral insatisfecha para el caso de los trabajadores TICs.

**Gráfico 17: Demanda Laboral Insatisfecha:
Empresas con dificultades para cubrir el perfil buscado en proporción a
las empresas que realizaron búsquedas**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC.

Es frecuente considerar que existe una tasa de desempleo a partir de la cual la demanda laboral adicional genera inflación. El razonamiento es que, con desempleo bajo, las empresas se ven impedidas de llenar sus vacantes y deben incrementar salarios para atraer trabajadores. En el caso argentino, esta fuerza no parece ser relevante aún: las empresas siguen encontrando trabajadores y el desempleo sigue cayendo. Las presiones de aumentos de salarios tienden a estar más relacionadas con las instituciones que regulan el mercado laboral que por la escasez de recursos humanos.

Conclusiones y propuestas para el mercado laboral

En esta sección se presentarán las principales conclusiones del trabajo, en parte resumiendo las observaciones y argumentos, y se explicitarán las propuestas relacionadas con el mercado de trabajo. Estas se centrarán en reducir la dualidad del mercado laboral, en incentivar la reubicación del empleo a la vez que se asegura al trabajador.

Podemos resumir los problemas del mercado laboral en Argentina en tres puntos centrales:

1. *Déficit de empleo*: el elevado desempleo y la alta proporción de empleos en sectores refugio son manifestaciones de este problema. El desempleo ha sido muy elevado durante las recesiones, llegando a valores cercanos al 25%, y se ha reducido lentamente durante las expansiones. Incluso hoy, luego de largos años de crecimiento sostenido, el desempleo sigue siendo superior al 7%.

2. *Dualidad*: la demanda de empleo de las empresas se orienta por medio de dos canales bien diferenciados: el empleo formal, con fuertes regulaciones y costos de reubicación; los contratos informales, sin ninguna cobertura. Esta dualidad impone fuertes costos adicionales a aquellas empresas que contratan trabajadores formalmente, limitan su posibilidad de creación de empleo productivo y de calidad, afectando la productividad agregada de la economía.

3. *Dinámica inadecuada*: la rotación de puestos es elevada, pero de baja calidad: la rotación se concentra en los ocupados informales o en sectores refugio, mientras que aquellos trabajadores con mayor capital humano (formales con experiencia), tienden a tener una rotación diez veces menor al promedio. Un mercado laboral con estas características no alienta las ganancias de productividad propias del proceso de reubicación del empleo.

Estos problemas se vinculan directamente con las instituciones laborales del país, generalmente desactualizadas e inadecuadas para un contexto de competencia global. Por ello, en este documento nos volcamos a analizar la evolución de las instituciones laborales en otros países y sus implicancias en términos de productividad y competitividad. Luego se documentan los problemas del mercado laboral. Por último, se realiza una propuesta para la mejora del comportamiento del mercado laboral.

Un prerrequisito para un mercado laboral sano es un crecimiento estable y prolongado, que genere empleos de forma sostenida. Nuestra propuesta se orienta a que este proceso genere más empleos (una alta y sostenida elasticidad empleo producto), con mayor calidad (reduciendo la incidencia de la informalidad y los sectores refugio), permitiendo una dinámica más ágil (que oriente a los trabajadores a los puestos más productivos) y una readecuación de las condiciones laborales (para permitir enfrentar las recesiones con menor destrucción de empleo) a la vez que se le brinda al trabajador un seguro en el caso de sufrir la pérdida de trabajo. Para lograr todos estos puntos hace falta una reforma integral e las instituciones laborales en Argentina. En esta propuesta, un primer paso, nos centramos en el nudo gordiano de esta problemática: la indemnización por despido y el seguro de desempleo.

En parte, la propuesta está motivada por la experiencia internacional y su tendencia en las últimas décadas. Por ello, en primer lugar, se rescata esta experiencia para luego considerar las particularidades del caso argentino.

Una propuesta: asegurar al trabajador y no al puesto

En esta propuesta nos centraremos en el nudo gordiano de la problemática de las instituciones laborales en Argentina: transferir la seguridad al trabajador en vez de al puesto. Para ello, es central reducir los costos de rotación y mejorar la seguridad de empleo y de ingresos del trabajador.

Las propuestas para el mercado laboral buscan reducir el efecto de la segmentación del mercado de trabajo, de mejorar la reubicación eficiente del trabajo y de incentivar a la creación de puestos de calidad. Para ello, proponemos algunas medidas concretas:

- Modificar el sistema de seguro de desempleo
- Modificar la indemnización por despido
- Propender a la negociación salarial por resultados

Estas propuestas tienden a buscar reducir los incentivos al contrato en negro, a mejorar las posibilidades de crear puestos formales, a reducir el costo laboral en las recesiones, cuidando de que tanto el trabajador como la empresa salgan beneficiados de los cambios, a la vez que no se incrementa el costo fiscal de las medidas.

La propuesta se centra en fortalecer el seguro de desempleo, mientras que se reduce el peso de la indemnización por despido. En efecto, la indemnización tiene el objetivo de reducir los despidos y de brindar al trabajador una compensación por su falta

de trabajo. Nuestra propuesta es desvincular estos dos componentes, en donde el objetivo compensatorio se canaliza mayormente a través del seguro de desempleo.

Consideramos que las transformaciones en el mercado laboral requieren de una visión y propuestas más abarcativas y ambiciosas. Discutimos algunos de estos puntos como cierre de este documento.

Seguro de desempleo

El seguro de desempleo tiene hoy un monto máximo de \$400 (poco más de un 20% del salario mínimo) y una duración que va desde 2 meses hasta 24 meses, según los casos. Por ejemplo, para trabajadores con más de 45 años de edad y con una antigüedad mayor a 3 años el seguro dura 18 meses y puede ser extendido 6 meses adicionales en el caso de solicitar un adicional de capacitación.

Es decir que el seguro de desempleo en Argentina combina:

- 1) montos excesivamente bajos en relación a los parámetros internacionales (en EEUU, por ejemplo, el seguro es el 50% del salario anterior y en Europa esta tasa de reemplazo es incluso mayor);
- 2) duración muy prolongada (en EEUU, por ejemplo, la duración es de 6 meses; sólo en los países europeos con seguridad social extendida y generosa es que el seguro supera el año de duración).

Esta combinación es la peor posible en un mercado laboral como el argentino con empleos “invisibles”, no declarados a la seguridad social. En efecto, los asegurados se ven tentados de orientar su búsqueda laboral a empleos informales o al cuentapropismo para continuar cobrando el seguro de desempleo a la vez que obtienen ingresos laborales. En un contexto de informalidad masiva el seguro de desempleo debería tener una duración acotada, según enfatizan Álvarez-Parra y Sánchez (2009). Asimismo, el extender la duración implica también profundizar los problemas de *moral hazard* tradicional: la búsqueda del trabajador se ve desincentivada, dado que al conseguir un puesto pierde el seguro de desempleo. En el extremo opuesto, una transferencia inicial y única elimina este *moral hazard* a la vez que provee un seguro de ingresos. Adicionalmente, el uso de ahorros/préstamos o la utilización de una cuenta individual durante el desempleo es otra forma adicional de reducir los problemas de *moral hazard*.

Así, nuestra propuesta de fortalecimiento del seguro de desempleo incluye:

- **Actualizar los montos**, con topes actualizados, que representen el 75% del salario mínimo, con beneficios pagaderos por semana (por ejemplo, topes de \$275 por semana en 2011).
- **Mejorar la rapidez de la provisión del seguro**. En efecto, tienden a pasar 3 meses entre el despido y la primera transferencia del seguro. Este período debería reducirse a un mes, para incrementar la cobertura del mismo.
- **Reducir la duración** de la transferencia, con un mínimo de 8 semanas y un máximo de 28 semanas.
- **Implementar el seguro de desempleo como una cuenta individual**, a la cual aportan empleadores (con una alícuota cercana al 3%) y trabajadores. Los trabajadores comienzan aportando un 1.5% de su salario, pero su alícuota cambia según su historial: mientras van acumulando en su cuenta individual, la alícuota se reduce hasta 0%; si utilizan el total de su fondo en un período de desempleo, vuelven a acumular con una alícuota progresivamente mayor, hasta un 3%. La cuenta individual también se utilizará para cobrar multas al trabajador en caso de incumplir con los requerimientos de la Seguridad Social (por ejemplo, si trabaja mientras percibe seguro de desempleo).
- **Incorporar componentes de capacitación** desde el inicio de la provisión del seguro de desempleo, especialmente para desempleados de largo plazo.
- **Incorporar un servicio de búsqueda de empleo y activación del trabajador**, en el sentido de condicionar la provisión del seguro a la aceptación de las ofertas laborales “adecuadas”, requerimiento usual en Europa. Además, debería utilizarse los beneficios de las tecnologías de la información y la comunicación para proveer de información al asegurado, brindando un sistema de búsqueda de empleo por Internet, por ejemplo (ver Brassiolo y otros, 2005).
- **Contemplar un tratamiento específico** para grupos que requieran mayor apoyo. En concreto, para los jóvenes se deberían proveer beneficios con menores requerimientos de antigüedad. Para los de mayor experiencia laboral, probablemente se pueda pensar en beneficios con mayor reducción progresiva.

El siguiente cuadro resume las principales características de la propuesta.

Cuadro 5: Seguro de Desempleo

Propuesta: Parámetros del seguro de desempleo

Parámetro	Actual	Propuesta
Cuenta individual	No	Sí
Mínimo para elegibilidad (contribuciones en los últimos 36 meses)	6	6 para jóvenes, 12 para más de 30 años
Duración		1 semana x mes, máximo 5 meses, mínimo 2 meses
6 meses	2	6 semanas
12 meses	8	12 semanas
18 meses	12	18 semanas
Más de 45 años	+ 6 meses	+ 2 meses
Monto inicial: reemplazo	50%	50%
Monto inicial: Tope	400\$	1000\$ o 75% del salario mínimo neto
Monto inicial: piso	250\$	300\$ o 1/5 del sal mínimo
Perfil del monto	Decreciente cada cuatro meses	Decreciente cada mes
Asignaciones familiares	Sí	Sí
Extensiones	No	Sí
Impuestos al reemplazo	Fijos	Variables
Requerimientos de capacitación	No	Para algunos
Requerimientos de búsqueda	No	Sí
Ayuda en la búsqueda	No	Sí
Combinación con educación	No	Para algunos

Los beneficios de este sistema son múltiples:

- Es una mejora en la cobertura de los ingresos: tienden a aumentar los beneficios para los desocupados.
- Implica un aumento de los incentivos a la búsqueda, tanto por la utilización de cuentas individuales como porque la mayor parte de la transferencia se realiza de manera inicial y porque se reduce la duración del beneficio.
- Tiende a reducir la orientación a la informalidad, por los mismos motivos.
- Instaure una política contracíclica automática, creíble y significativa, para la cual la ANSES debería ahorrar durante las expansiones y cumplir compromisos durante las recesiones.
- Incorpora un incentivo impositivo: si el desempleo se prolonga y la cuenta individual se agota progresivamente, la alícuota del salario de reemplazo tiende a ser cada vez mayor. Los trabajadores se encuentran incentivados a buscar empleo para evitar este costo adicional.
- Permite sancionar a los trabajadores por faltas en la utilización del seguro, como trabajar de manera informal o incumplir con componentes de capacitación, a partir de generar una deuda en la cuenta individual.

Podrían considerarse alternativas para su implementación:

- Las cuentas individuales pueden ser administradas como una cuenta de capitalización administradas por fondos específicos o bien como cuentas nocionales (virtuales) administradas por la ANSES. Dada la experiencia en Argentina con las cuentas de capitalización, la segunda alternativa parece la más viable.
- En general, las propuestas consideran que las cuentas individuales pueden llegar a valores negativos que posteriormente se saldan con el siguiente puesto de trabajo. Esto permite financiar a trabajadores y a la vez proveer el incentivo de la cuenta individual.
- A partir de la cuenta individual se podría considerar la posibilidad de incluir como resultado en esta cuenta un “seguro de desempleo del sector informal”. Por ejemplo, los trabajadores informales podrían tener asignaciones a las cuales podrían recurrir como forma de seguro de desempleo. Estas transferencias deberían ser muy reducidas en monto y duración (digamos una transferencia cercana al 20% del salario mínimo por 12 semanas cada 2 años), y podrían considerarse una deuda de la cuenta individual a pagar con futuros salarios.
- Se puede considerar el uso de las cuentas individuales como garantía para préstamos o para usos particulares, como educación, etc.
- Parte del saldo positivo de las cuentas individuales se podrían cobrar como un plus a la jubilación. Este componente debe ser moderado (un 50% del acumulado podría transferirse como mensualidad) si se busca una reforma que no implique mayor costo fiscal.

Para comenzar a evaluar esta propuesta se simularon los beneficios para trabajadores desempleados según la situación actual y según la propuesta. Las simulaciones también contabilizan en qué medida esta tasa debería aumentar para que el efecto fiscal sea nulo. Cabe destacar que una gran proporción se encontrará en situaciones en donde el costo fiscal sea nulo o positivo (en general, una gran proporción de los beneficios actualmente dura entre 8 y 18 meses).

Cuadro 6: Seguro de desempleo - Simulaciones

Simulación de transferencias del seguro de desempleo

Características del trabajador						
Contribuciones	6		30		60	
Salario	1000		2000		5000	
Edad	25		40		55	
Monto de las transferencias						
Mes	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
1	400	500	400	1000	400	1000
2	400	425	400	850	400	850
3			400	700	400	700
4			340	550	340	550
5			340	400	340	400
6			340		340	250
7			280		280	100
8			280		280	
9					280	
10					280	
11					280	
12					280	
13					280	
14					280	
15					280	
16					280	
17					280	
18					280	
Suma	800	925	2780	3500	5580	3850
Tasa de reemplazo	0.04	0.2	0.04	0.23	0.04	0
Costo total	784	785	2449	2469	4142	3850

Se muestra que para la mayor parte de los casos los beneficios para los trabajadores tienden a aumentar sin incrementar fuertemente el costo de provisión. En concreto, para los jóvenes y para ingresos superiores al salario mínimo, el aumento de la transferencia es sustancial. Por el contrario, para mayores de 45 años, con mucha antigüedad implica una reducción. En este sentido, la propuesta va en la dirección de la literatura, que destaca que los beneficios sociales de asegurar a los jóvenes son más elevados, dado que tienen menor posibilidad de financiar su período de búsqueda.

Estimamos que esta reforma aumentará la tasa a la cual los trabajadores encuentran trabajo (incentivará a la búsqueda de empleo, dada la menor duración de la transferencia). Por ejemplo, al comparar un perfil de 8 meses con bajas prestaciones con uno de 5 meses con mayores prestaciones (caso 2 presentado en el Cuadro 6) encontramos que la nueva duración del desempleo de los trabajadores podría ser menor en un mes (de 11 meses a 9.5 meses de duración). Esto es porque el efecto de un mes adicional tiene mayor impacto en la duración del desempleo que un incremento en el valor de la transferencia. Por este efecto, el costo fiscal de la propuesta sería aún menor, amén de que

los mayores incentivos a la reinserción en puestos formales llevará a una mejora en la recaudación general, más allá del seguro de desempleo.

La investigación futura descansará en simular la historia laboral de los trabajadores y analizar el impacto de esta reforma.

Indemnización por despido

La indemnización por despido es muy alta en Argentina. En concreto, Argentina se encuentra dentro de los países con mayores dificultades a la hora de despedir según Doing Business 2010: se encuentra en el puesto 18 de 181 países. Adicionalmente, dado que los topes a la indemnización por despido son muy poco relevantes, se trata de un componente tan elevado que puede llevar a una empresa a una situación de quiebra.

Por último, el gran componente indemnizatorio hace que las empresas en crisis o en quiebra son frecuentemente incapaces de compensar completamente a los trabajadores, incrementándose la necesidad de juicios.

Así, la propuesta con respecto a la indemnización por despido incluye:

- La creación de una cuenta individual del trabajador con el 2.5% del salario bruto. El acumulado en esta cuenta estará disponible para el trabajador al momento del despido en su totalidad.
- Establecer un período de prueba de 6 meses, antes del cual el trabajador no percibe indemnización por parte del empleador.
- Un pago de indemnización una vez finalizado el período de prueba. Por ejemplo, a partir del sexto mes, el empleador deberá pagar 2 días de salario por cada mes completo trabajado desde el séptimo mes.¹²
- El pago de la indemnización acumulará menos en el caso de trabajadores de más antigüedad: un día por cada mes adicional desde el mes 25 de antigüedad y medio día por cada mes trabajado desde el mes 85 de antigüedad (7 años de antigüedad).
- Considerar un tope al salario de referencia para el cálculo de la indemnización relacionada con el salario de convenio o con el salario mínimo.

¹² Un pago de indemnización de 24 días por cada año trabajado constituye un valor intermedio entre España (en el caso de contratos permanentes la indemnización llega a 45 días, reduciéndose a 20 días si está justificada en causas económicas) y Francia (entre 6 y 7 días por cada año de antigüedad). Ver Bentolila, Cahuc, Dolado y Le Barbanchon (2010). Además, debe tenerse en cuenta que la cuenta individual acumularía alrededor de 9 días adicionales por año trabajado, de manera proporcional.

- Reducir el preaviso a 15 días para trabajadores de menos de 5 años de antigüedad y 1 mes para los de más años.

Los principales aspectos de la propuesta se resumen en el Cuadro 7.

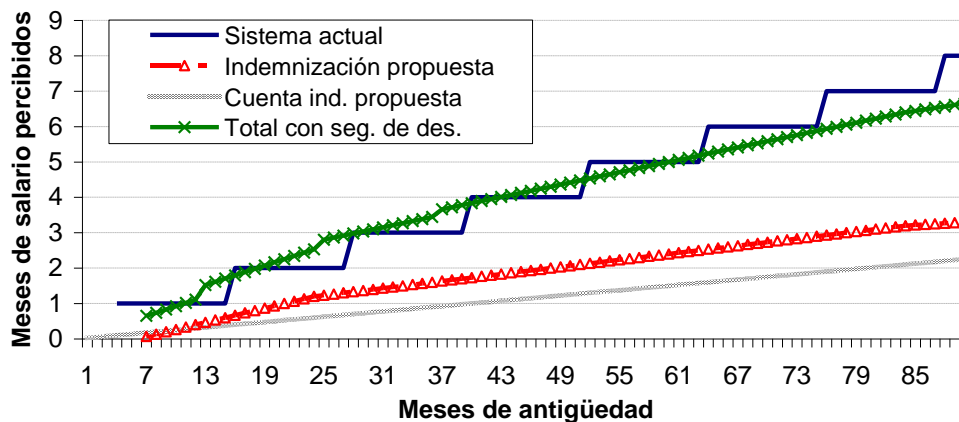
Cuadro 7: Indemnización por Despido

Propuesta: Parámetros de la Indemnización por despido

Parámetro	Actual	Propuesta
Cuenta individual	No	Sí
Despidos sin indemnización (período de prueba)	a los 3 meses de antigüedad	hasta los 6 meses de antigüedad
Monto	1 mes por cada año o fracción mayor a 3 meses	2 días por cada mes completo adicional desde los 6 meses de antigüedad hasta los primeros 24 meses; 1 día por cada mes completo adicional hasta los 84 meses de antigüedad y 1/2 día por cada mes adicional a partir de los 85 meses de antigüedad.
Cuenta individual	No	Construida con un 2.5% del salario bruto del trabajador
Transiciones a otro empleo	no tiene beneficios	mantiene el saldo de su cuenta

En este caso, el cobro por parte del trabajador (considerando la indemnización, lo acumulado en la cuenta individual, más el seguro de desempleo) será muy similar (o incluso superior) al del sistema actual, para los trabajadores de antigüedades menores a los diez años (ver Gráfico 18). Para los trabajadores con antigüedad mayor, el costo del despido se reduce sustancialmente, pero, por otro lado, el trabajador tiene varios beneficios adicionales: (i) lo acumulado en su cuenta individual puede ser transferido a otro empleo en el caso de una transición empleo-empleo; (ii) en el caso de insolvencia de la firma, el monto de su cuenta estaría resguardado; (iii) en el caso de no ser despedido, podría utilizar el monto de su cuenta individual para incrementar su haber jubilatorio.

Gráfico 18: Indemnización por despido y seguro de desempleo: Simulación de pagos según antigüedad



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En conjunto, al modificar el seguro de desempleo junto con la indemnización por despido, se logran múltiples objetivos:

- Mejorar la flexibilidad.
- Mejorar las transiciones empleo-empleo.
- Mejorar la seguridad de ingresos.

Una nota sobre el ciclo económico

Es importante hacer notar que ambos componentes, seguro de desempleo e indemnización por despido, deberían cambiar en el ciclo económico. En concreto, ambos aspectos deberían aumentar en las recesiones (de modo de asegurar a los trabajadores por períodos más largos de desempleo, y de proteger a los puestos ya creados) y reducirse en las expansiones (de modo de incentivar la búsqueda de empleo y las transiciones empleo-empleo, por ejemplo).

Los sistemas de seguro de desempleo suelen incluir este tipo de consideraciones. Por ejemplo, en Estados Unidos suele extenderse el seguro de desempleo de manera discrecional por parte de los estados o del estado federal. En España, en la actual crisis, también se extendió la ayuda por medio de la transferencia de sumas fijas, una vez agotado el seguro. Sin embargo parece preferible el caso de Uruguay, en donde el seguro se extiende en el caso de que el nivel del desempleo supere un nivel determinado.

Es más dificultoso establecer un sistema similar en el caso de la indemnización por despido. Una alternativa sería disponer de un incremento automático de la indemnización (por ejemplo, imponiendo un impuesto al monto indemnizatorio) en el caso de que los despidos sean masivos (dentro de una empresa) o que la destrucción de empleos supere una determinada tasa o valor (en el agregado de la economía). Sin embargo, este tipo de normativas no parece conveniente dado que incrementa la incertidumbre con respecto al pago indemnizatorio, algo generalmente inconveniente, dado que afecta la generación de empleo.

Un enfoque más global

Además de un seguro de desempleo y una indemnización por despido adecuadas, las instituciones del mercado laboral Argentino deberían adecuarse en muchas otras dimensiones. Un aspecto fundamental es la determinación de los salarios en las negociaciones colectivas.

Es importante, en este sentido introducir el pago salarial por resultados, con el objetivo de vincular el costo laboral con las condiciones económicas de la empresa. En este sentido hace falta permitir convenios colectivos más descentralizados, a partir de los cuales las empresas y trabajadores puedan modificar acuerdos más generales e introducir por conveniencia de ambos sistemas salariales por productividad, resultados o relacionados con indicadores que trabajadores y empresa puedan especificar. La propuesta de distribuir entre los trabajadores una proporción de las ganancias reintrodujo este tema indirectamente. La discusión que amerita una propuesta de ese tipo debería canalizarse hacia propuestas más generales de pagos por resultados.

Otros aspectos, como un control eficaz y racional de la evasión fiscal, el evitar moratorias provisionales que desincentiven la contribución y el blanqueo, establecer incentivos fiscales al blanqueo de personal, incrementar la proporción de cargas sociales a cuenta de IVA, entre otros, son aspectos también a estudiar para futuras propuestas.

En cualquier caso, y como lo demuestra la experiencia de los últimos años en Argentina y otros países, el componente más importante para la generación de empleo y la mejora del dinamismo del mercado laboral, es una macroeconomía consistente, estable y con un costo laboral medio bajo. En este sentido, las instituciones y programas de empleo serán siempre complementarios a un ambiente económico adecuado y dinámico.

Propuesta de evaluación de política

La propuesta vertida en este documento se vería fortalecida por una evaluación conjunta de los sistemas de seguro de desempleo e indemnización por despido existentes en Argentina. Este tipo de evaluación es infrecuente en Argentina y debería ser una actividad constante del Ministerio de Trabajo.

En cualquier caso, para profundizar esta propuesta, el IERAL podría encarar un proyecto de investigación mediante el cual se midan los principales parámetros relacionados con esta política (pérdida de salarios de los despedidos, duración del desempleo, tasa de rotación y despido) y se estudien los posibles impactos de esta reforma.

Referencias

- Alexander, Myrna (2000): "Privatizaciones en Argentina". En Privatizaciones e Impacto en los Sectores Populares. Banco Mundial, GT-ONG, UB.
- Altimir y Beccaria (1999): El Mercado de Trajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina. CEPAL. Serie Reformas Económicas, nro 28.
- Altman y Feldstein (1998) "Unemployment Insurance Savings Accounts" NBER WP, 1998, 6860.
- Alvarez-Parra, F. y Sanchez, J. M. (2009) "Unemployment insurance with a hidden labor market", Federal Reserve Bank of Richmond.
- Argañaraz, Nadin, Pablo Brassiolo y Hernán Ruffo (2004) "Presión Tributaria Legal en Argentina: Una aproximación metodológica y una estimación para el caso provisional". IERAL - AEA.
- Beccaria, Luis (2002) "Desocupación: visiones sobre sus causas y las Estrategias para Reducirla". Mimeo.
- Beccaria, Luis (2002b) "Inestabilidad Laboral y de Ingresos en Argentina". Mimeo.
- Bentolila, Cahuc, Dolado y Le Barbanchon (2010). "Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain". Working paper. November 2010.
- Blanchard, Olivier J. y Jean Tirole (2008). "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass," *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, vol. 6(1), pages 45-77, 03.
- Blanchard, Olivier J. (2004): "Reforming Labor Market Institutions: Unemployment Insurance and Employment Protection". MIT Department of Economics Working Paper No. 04-38
- Brassiolo, Pablo, Guillermo Mondino y Hernán Ruffo (2003): "Reformas de la Seguridad Social y estructura del mercado laboral: el caso de Argentina". Noviembre 2003.
- Brassiolo, Pablo, Paula Nahirñak, Hernán Ruffo y Eliana Miranda (2005) "Políticas de Empleo e Inclusión Digital: el Impacto de Internet sobre la eficiencia y el Funcionamiento del Mercado Laboral". IERAL - FRIDA.
- CEA, 1997: Un trabajo para todos. Empleo y Desempleo en la Argentina. Consejo Empresario Argentino, 1997.
- CISS (2003): Evaluación de las Reformas, Informe sobre la Seguridad Social en América 2003. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton (2004): Inequality in Latin America. Breaking with History? The World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- De Ferranti, Perry, Gill y Servén (2000): Securing Our Future in a Global Economy. The World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Duryea, Suzanne, Olga Jaramillo y Carmen Pagés (2001) "Latin American Labor Markets in the 1990's: Deciphering the Decade". Inter-American Development Bank.
- ECB (2002): "Labour Market mismatches in Euro Area Countries". European Central Bank, March 2002.

- Gasparini, Leonardo (2000): "La informalidad laboral en Argentina: evolución y caracterización". En *La Economía Oculta en la Argentina*. FIEL, 2000.
- Gasparini, Leonardo (2001): "Microeconomic decompositions of aggregate variables. An application to labor informality in Argentina". FIEL. Documento de Trabajo Nro 68.
- Gallipoli, Giovanni y Jonathan Goyette (2009), "Distortions, Efficiency and the Size Distribution of Firms"
- Gilles Saint-Paul, 1997. "Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective," MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, March.
- Hecht Harrison, Lee (2001). *Severance and Separation Benefits: Bridges for Employees in Transition*. Woodcliff Lake, NJ: Lee Hecht Harrison.
- Heckman, James and Carmen Pagés (2003): "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean". NBER Working Paper #10129.
- Heymann, Daniel (2006): "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en Argentina". CEPAL Buenos Aires, abril de 2006.
- Hopenhayn, H. y A. Neumeyer (2008) "Productivity and Distortions. Washington, DC. BID.
- Hsieh, C. y P. Klenow (2009), "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics*.
- IERAL (2005): "Sistema de Innovación: Empresas." Fundación FiDES Para la Innovación Empresaria. Mimeo.
- Jacobson, LaLonde y Sullivan (1993) "Earning losses of displaced workers" *American Economic Review*, 83.
- Jonathan Haskel y Christopher Martin (1999): "Technology, Wages and Skill Shortages: Evidence from UK Micro Data"
- Kosacoff, B. (ed), Gabriel Yoguel, Carlos Bonvecchi y Adrián Ramos (2000): *El desempeño Industrial Argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*. CEPAL.
- Kugler, A. D. (2005) "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia" *Journal of Public Economics*, 89.
- Kydland, Finn E. y Carlos Zarazaga (2003), "Argentina's lost decade and subsequent recovery: hits and misses of the neoclassical growth model," Center for Latin America Working Papers 0403, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Lentz y Mortensen (2008), "An empirical model of growth through product innovation", *Econometrica*, Vol. 76, Nro. 6.
- Mondino y Montoya (1995): "Anatomía del Desempleo". Novedades Económicas, IERAL de Fundación Mediterránea.
- Mortensen, D.T. y C.A. Pissarides (1999): "New developments in Models of Search in the Labor Market", in *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter and Card eds. Vol. 3B, North Holland, 1999.
- Nahirñak, Paula (2005): "En servicios culturales y tecnologías de la Información y comunicación, conviven dos países en la Argentina". Revista Novedades. IERAL
- Nahirñak, Paula (2006): "Los primeros resultados de la Ley del Software". Revista Novedades. IERAL

- Pessino, C. e Intermit Gill (1997): "Determinants of Labor Supply in Argentina: the importance of cyclical fluctuations in labour force participation". CEMA, Junio de 1997. Documento Nro 118.
- Popkin (1999): "Labor shortages, needs and related issues in small and large businesses." US-SBA, november 1999.
- Sánchez, Gabriel (2003): "Growth, Poverty and Inequality in Argentina". IERAL - mayo 2003.
- Tybout, James (2000): "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp.11-44.
- Sánchez, Gabriel e Inés Butler (2003): "Market Institutions, Labor Market Dynamics, Growth and Productivity: Argentina". IERAL - Agosto 2003.
- Vasconcelos, Jorge y Hernán Ruffo (2004): "Argentina: de expulsar trabajadores a exportar trabajo: ideas para incentivar el empleo formal dentro de la estrategia de crecimiento". Documento de Trabajo. IERAL - marzo 2004.
- Weller, Jürgen (2001): *Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean*. ECLAC, Santiago de Chile 2001.



Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

El Mercado Laboral

IERAL de Fundación Mediterránea