

PRESENTACIÓN

La presentación del 10º ejemplar de *Trabajo, Ocupación y Empleo* nos brinda la ocasión de celebrar la continuidad de una publicación que iniciamos en el año 2005, que a lo largo de estos años fue sostenida por los mismos objetivos que señalábamos en aquel número inicial: *“comunicar los estudios que informan y orientan nuestra gestión y que requieren, por eso mismo, intercambio de ideas y debate público, tanto más cuanto reelaboran, analizan e interpretan información sobre los problemas acuciantes de los argentinos”*.

Al mismo tiempo, al repasar el índice de aquella primera edición y compararlo con los temas del presente, no podemos menos que seguir el impulso de realizar un balance de estos años. En aquel primer número esos “acuciantes” problemas eran enunciados como los vinculados con *“la negociación colectiva, el trabajo no registrado, el Programa Jefes de Hogar, la evolución de la demanda de empleo y su relación con el crecimiento económico y la emergencia de un nuevo modelo capaz de superar la crisis económica y social”*. Lo que resalta casi naturalmente en comparación con los temas del presente es la magnitud de los cambios operados en el período¹.

Aquellos temas de debate tenían un aspecto en común: constituían sobre todo problemas heredados, cuyo estudio era una condición necesaria para la formulación de políticas. En cambio, los temas actuales que presentamos en esta décima publicación surgen tanto del impacto directo de las políticas que aplicamos como de la nueva configuración social y económica de nuestro país, para nada ajena a la eficacia de esas políticas.

¹ En aquella época enfatizábamos el logro de haber homologado 348 convenios y acuerdos colectivos en 2004, un ritmo que por entonces duplicaba el promedio anual de la década del '90. Pero al mismo tiempo indicábamos como un problema central el récord de 53,4% de trabajadores asalariados no registrados detectado por la Encuesta Permanente de Hogares en el tercer trimestre de 2004, cuestión que no era ajena a la aplicación del programa Jefes de Hogar, del cual presentábamos los resultados de nuestra segunda evaluación a través de una encuesta a beneficiarios. También apuntábamos apenas dos años de crecimiento del empleo en 2003 y 2004 luego de un estancamiento prolongado desde 1998 y una drástica caída en 2001/02, pero planteábamos ya frontalmente, al calor de esa experiencia, la existencia de un nuevo patrón de crecimiento basado en la importancia de la demanda doméstica como eje de una estrategia de desarrollo económico.

La distancia de aquellos datos con los del presente es impresionante: en 2010 homologamos más de 2000 convenios y acuerdos colectivos; la tasa actual de empleo no registrado es menor a 35% de los asalariados; el PJH prácticamente terminó de desactivarse con la aplicación de la Asignación Universal por Hijo; finalmente, luego de nueve años de crecimiento continuado –y un ritmo sostenido con el único freno momentáneo impuesto por la crisis económica mundial de 2009–, el debate que subsiste no es ya sobre las fuentes del crecimiento sino sobre la importancia relativa que puede atribuirse al contexto internacional para impulsarlo. Con toda la importancia atribuible a ese contexto, seguimos pensando que el factor decisivo son las políticas aplicadas.

Entre las nuevas cuestiones emergentes se destaca la Asignación Universal por Hijo, política que extendió la cobertura de la población que recibe transferencias monetarias directas y permitió avanzar en la universalización de la protección social en nuestro país. Los estudios que aquí presentamos analizan la protección social explorando los sentidos articulados con el trabajo y los que trascienden hacia las condiciones de vida en el espacio familiar o territorial. Lo que importa señalar es que si las antiguas políticas se orientaban por los objetivos de atender las urgencias de la crisis ocupacional, las actuales se vinculan sobre todo con la construcción de nuestro futuro y, trascendiendo los objetivos de reparación, de recrear con nuevos sentidos nuestras aspiraciones de justicia social.

El impacto de las políticas laborales y de la determinación de los salarios por la negociación colectiva constituye desde 2003 un eje decisivo de la mejora progresiva de la distribución del ingreso, un componente clave del impulso al crecimiento de la demanda doméstica como factor del desarrollo económico. Esta política es sustentable en tanto promueva a la vez el crecimiento de las empresas, lo que torna imprescindible el monitoreo de los costos laborales en los diversos sectores en relación con la productividad y la competitividad. Es decir que no nos interrogamos ya sobre las posibilidades de implantación del nuevo modelo socioeconómico, sino sobre la necesidad de monitorear su consistencia a lo largo del tiempo. El estudio que presentamos aporta a la constatación de la consistencia del modelo, lo que surge de comprobar, entre otros aspectos, que en la mayoría de los sectores los costos laborales en moneda extranjera se sitúan actualmente por debajo de los valores que registraban en 2001. La indagación sobre los costos laborales permitió confirmar también que la consistencia del modelo macroeconómico no deriva de automatismo alguno sino de las políticas aplicadas, entre las que cobran particular relieve aquellas que contribuyen al crecimiento económico y a la mejora progresiva de la equidad social.

Las políticas de ingresos adquieren particular relevancia en este contexto, llamando la atención sobre el fortalecimiento de empresas y sindicatos, actores centrales con quienes le cabe al Estado coordinar la implementación de estas políticas y orientar el rumbo del desarrollo económico. La posibilidad de establecer esta coordinación con actores fortalecidos informa a la vez de la transformación alcanzada en estos años y de los nuevos requerimientos necesarios para sostener la consistencia del modelo. Tal vez como pocos otros temas, el estudio comparado de las políticas de ingresos que aquí presentamos constituye un síntoma inequívoco de haber alcanzado nuevamente la capacidad de interrogarnos sobre el futuro en clave de desarrollo, tal como ocurría a principios de la década del setenta. Esto también nos permitió constatar cuán poco se avanzó en términos teóricos y de política aplicada sobre el tema en las últimas dos décadas, por efecto seguramente de la oleada neoliberal que desplazó la problemática en la Argentina y en buena parte de las economías desarrolladas en ese período.

El contexto regional en el que nos situamos hoy así como nuestra inserción en él difieren considerablemente del pasado, al punto que no podríamos ya pensar nuestro futuro sino en una clave de integración económica. Por eso cobra un mayor relieve constatar que nuestro gran vecino, Brasil, ha sido capaz en estos años de dar un giro histórico en pos de la equidad social y doblar la tendencia secular de creciente de-

sigualdad. El rol de las políticas de ingresos aplicadas y en especial las vinculadas con el incremento del salario mínimo fue decisivo en este cambio de tendencia, tal cual nos lo señala el economista brasileño que a través de nuestra invitación participó en las reuniones del “G-20 laboral” realizadas en Buenos Aires en el mes de julio de 2011.

La creciente integración económica de nuestro país con Brasil trasciende la esfera puramente comercial y escala cada vez más el plano de la integración productiva, particularmente en la industria. Todo esto constituye, además de la satisfacción por una visión política compartida que vincula el camino hacia la equidad con las instituciones laborales, un motivo para profundizar esa visión a través de la comprensión de los factores subyacentes que la determinan, lo que, mas allá de los diferentes esquemas macroeconómicos que prevalecen en cada país, posibilita validar metodológica y teóricamente un rumbo definido de políticas laborales y sociales. Por supuesto, de un rumbo que se opone a las orientaciones que justificaron –hasta hace una década en nuestro país– y todavía hoy justifican –en varios países centrales– la mercantilización laboral y de los servicios sociales.

La intensa dinámica de movilidad laboral que prevalece en la Argentina no está asociada solamente a épocas de crisis como en los noventa, sino también al crecimiento económico como el que se registra desde 2003. La diferencia es que en condiciones favorables crece la movilidad voluntaria de trabajadores que buscan nuevos y mejores empleos. El pasaje de las situaciones de desocupación a la informalidad o a la inactividad, del empleo formal al informal o viceversa, constituyen trayectorias de corto plazo que configuran el funcionamiento del mercado de trabajo y obligan a la adaptación de los programas de empleo y de las políticas a esta dinámica cambiante. Por eso tuvimos que adaptar programas de empleo para que los beneficiarios que alternan breves períodos de actividad e inactividad pudieran permanecer en ellos; o aplicar políticas específicas a las trabajadoras en casa de familia; o generar políticas (como el monotributo social) para garantizar cobertura de protección a trabajadores de la economía social y a quienes presentan una intensa dinámica de entrada y salida de diferentes ocupaciones.

Los impactos de la crisis económica internacional de 2008-2009 sobre el mercado de trabajo fueron atenuados por las políticas de preservación del empleo implementadas por el Estado. Pero esos impactos fueron diferentes entre hombres y mujeres, lo cual refleja la persistencia de diversos mecanismos de segregación laboral, tanto sectoriales como de calificación. De este modo, los varones fueron los primeros afectados debido a que la construcción y las manufacturas –sectores con escasa participación de mujeres– manifestaron tempranamente la reducción de la actividad como consecuencia de la crisis, y también los más fuertemente afectados por la destrucción de puestos de baja calificación. Las mujeres en cambio se vieron impulsadas a la activación de su participación económica durante la crisis, y manifestaron un desempeño más estable en el empleo. Aunque los efectos de las políticas aplicadas para contrarrestar los impactos de la crisis parecen haber sido neutros en términos de género, subsiste la necesidad de afrontar con firmeza la reproducción de las desigualdades de género operadas por el funcionamiento del mercado de trabajo.

Las mismas políticas que fortalecieron el crecimiento del empleo también contribuyeron al incremento de la cantidad de afiliados a los sindicatos, por lo que la Argentina

se sitúa hoy entre los pocos países donde esa afiliación crece. Estos datos y tendencias contrastan con los que prevalecen en el contexto de crisis económica internacional, donde se profundiza el debate acerca de los factores que la provocaron y se multiplican las evidencias sobre la responsabilidad de un modelo de profundización de las desigualdades de ingresos como desencadenante de esa crisis. El declive sindical que acompañó el incremento de las desigualdades en los países desarrollados de Norte América y Europa manifiesta la erosión o debilitamiento de las fuerzas sociales que podrían oponerse a ese modelo socioeconómico regresivo. En contraste con esas tendencias, la experiencia argentina reciente muestra que la reorientación del modelo de desarrollo económico posibilita revertir el declive sindical.

El estudio sobre los factores individuales que inciden en la afiliación sindical pone de relieve tendencias estructurales que la limitan o impulsan, independientemente de los factores de contexto. Entre ellas se destacan el nivel educativo y la calificación profesional, la edad y el género, que parece sesgar la afiliación sindical en el sector privado hacia los trabajadores de menor nivel educativo y calificación, los de mayor edad y los varones. Frente a estas evidencias que surgen del análisis de las características individuales de los trabajadores, conviene atender también a las que surgen de la acción colectiva. Al respecto, el estudio de la conflictividad laboral de los docentes muestra que las experiencias de organización pueden contrarrestar las tendencias estructurales, al punto que quienes protagonizan estos conflictos son en su mayoría mujeres, que trabajan *part-time* y con niveles educativos y de calificación superiores al promedio. Más aún, este sector muestra las posibilidades de extensión de la negociación colectiva en el empleo público, y la eficacia de esta para canalizar la conflictividad laboral.

En síntesis, los estudios volcados en este décimo volumen de *Trabajo, Ocupación y Empleo* testimonian, al igual que los precedentes, la eficacia de la producción de conocimientos como apoyo para orientar y evaluar la gestión pública. Pero también muestran la importancia de la política para revertir tendencias que parecieron en un momento irreversibles.

DR. CARLOS A. TOMADA

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

INTRODUCCIÓN

Este número dedicado a las múltiples dimensiones del empleo, la protección social y las relaciones laborales expone un conjunto de informaciones originales y analiza tendencias que permiten esclarecer el funcionamiento de la economía y la sociedad argentina contemporánea. Los estudios cuyos resultados aquí se presentan tienen el objetivo de orientar la formulación y evaluar el impacto de las políticas públicas, aplicando para su desarrollo el máximo rigor metodológico y científico, criterios que fueron seguidos sistemáticamente en los estudios incorporados en sucesivas ediciones de *Trabajo, Ocupación y Empleo*, combinando análisis e interpretaciones sobre datos producidos por el MTEySS y otros organismos del sistema estadístico nacional.

Las diversas experiencias y enfoques teóricos acerca de la implementación de políticas de ingresos en diversos países y épocas fueron analizadas en el estudio dedicado a *Política macroeconómica y políticas de ingresos*, realizado en colaboración con expertos de la oficina de CEPAL en Buenos Aires. Es importante señalar que más allá de los debates teóricos sobre el tema, el hecho de enfocarlo actualmente como una problemática de interés no hace más que reflejar en el plano conceptual el grado alcanzado por la recomposición productiva y social de nuestro país desde 2003 a la fecha. Es que, precisamente, el análisis de los diferentes esquemas de coordinación de políticas articulados por el Estado *vis à vis* empresas y sindicatos, sólo pueden tener interés en contextos en los cuales esos actores alcanzan una apreciable densidad social y económica como sustento de su capacidad de condicionar las políticas. Aunque rechazadas por las teorías inspiradas en el *mainstream* económico, las políticas de ingresos constituyen herramientas aptas para consolidar un esquema macroeconómico afín a los enfoques teóricos keynesianos que orientan un crecimiento sostenido impulsado por la demanda. Esas políticas vienen a confirmar justamente que las decisiones económicas no operan en el vacío, sino que para ser eficaces deben ser sostenidas y configuradas por fuerzas sociales en el plano del comportamiento efectivo. Lo que el estudio revela, a través del análisis teórico y del análisis de la experiencia comparada (internacional e histórica), es que en los contextos de fuerte crecimiento económico adquieren cada vez mayor importancia las instancias de negociación del Estado con los actores productivos, tendientes a compatibilizar ese crecimiento con la mejora distributiva, la competitividad y la estabilidad de precios. Esto no se logra con ningún automatismo o mecanismo de mercado que opere de manera autónoma, sino con políticas cuya selección, aplicación y *timing* de implementación se orientan precisamente a remover los bloqueos, dilemas y desequilibrios formados por diversos factores de inercia generados por el propio proceso de desarrollo económico.

En *Perspectivas de desarrollo y reducción de las desigualdades en Brasil*, nuestro colega Claudio Dedecca nos proporciona un magnífico panorama de la “excepción” brasileña contemporánea –fuerza es decirlo: compartida con la Argentina–: la de ser una de las pocas economías contemporáneas que redujo las desigualdades en un contexto en el que la mayoría de los países desarrollados o en vías de desarrollo tendió a acrecentarlas. El estudio enfatiza el hecho que Brasil registra por primera vez en su historia un patrón de crecimiento con reducción de la desigualdad; sin embargo, también señala restricciones para alcanzar una reducción “estructural” de la misma. De los valiosos aportes del estudio quisiéramos destacar aquellos que se vinculan con una perspectiva comparada de nuestras economías, principalmente de dos aspectos: el primero se refiere al hecho de que el patrón de reducción de desigualdades en Brasil opera en un entorno de crecimiento con baja inflación, mientras que el segundo aspecto es que el crecimiento de los ingresos de los trabajadores está fuertemente vinculado con la evolución del salario mínimo. Ambos aspectos diferencian el caso argentino ya que, en primer lugar, el patrón de disminución de las desigualdades entre 2003 y 2010 no operó en un contexto de baja inflación como el de Brasil y, en segundo lugar, que en nuestro país el crecimiento de los salarios fue impulsado centralmente por la negociación colectiva y no por el incremento del salario mínimo. Además de facilitar comparaciones, el estudio de Dedecca resulta ejemplar desde el punto de vista metodológico, así como sugerente su clasificación de tres perspectivas metodológico-analíticas sobre la complejidad de las desigualdades en el desarrollo de las sociedades capitalistas contemporáneas: i) las que provienen del mercado de trabajo, ii) del sistema de protección social y iii) de la propiedad de activos financieros y no financieros.

El estudio sobre *Costos laborales y competitividad en la Argentina contemporánea* tuvo por objetivo analizar la consistencia de los objetivos de política económica que impulsan a la vez el crecimiento de la competitividad junto con la actividad económica interna, atendiendo a sus efectos positivos sobre el empleo, la mejora en la distribución del ingreso y la productividad. El estudio se basó en diversas fuentes que incluyen información producida y reelaborada por el MTEySS, el INDEC y el Banco Central de la República Argentina. La relevancia de monitorear la evolución de los costos laborales proviene de su función como un indicador clave que articula las variables macroeconómicas con los comportamientos sectoriales y microeconómicos, al mismo tiempo revelador de las características de funcionamiento del modelo económico, así como de algunos de sus límites y potencialidades. El ejercicio estadístico aquí presentado revela que si bien crecieron los costos laborales de 2010 medidos en moneda local desde la fuerte devaluación del tipo de cambio en 2002, continúan por debajo de los registrados en 2001 medidos en relación con una canasta de monedas extranjeras que incluye a los principales socios comerciales de nuestro país. Este resultado –alza en moneda local, baja en moneda extranjera– destaca la eficacia del modelo actual para proveer al mismo tiempo el incremento del poder adquisitivo de los salarios, la competitividad de los sectores exportadores, y la capacidad de las empresas para absorber los incrementos salariales, condiciones de base para sostener el crecimiento productivo en una economía abierta y cada vez más integrada regionalmente. De todos modos el estudio destaca que algunos sectores abiertos a la competencia internacional, como textil y calzado, se sitúan próximos al nivel de costos

laborales de una década atrás, lo cual exigiría políticas complementarias para sostener su competitividad a futuro.

El análisis del mercado de trabajo que se presenta en *Evaluación de la situación ocupacional de la población desde una perspectiva dinámica* trasciende el clásico enfoque de los estudios basados en la evolución de los *stocks* de población. Las trayectorias entre situaciones ocupacionales detectadas a través del análisis de los flujos de “entradas” y “salidas” de cada categoría ocupacional a lo largo de un año –observables a través de los paneles de muestras de población de la encuesta de hogares que permanecen más de un período trimestral–, revela características notables del funcionamiento del mercado de trabajo contemporáneo. En primer lugar la extrema rotación laboral, revelada por el hecho que actualmente cerca del 40% de los ocupados hacia principios de año en las empresas no lo están al año siguiente, proporción que se acrecienta en la población más vulnerable. Contra la hipótesis que asociaba la movilidad laboral sobre todo a la crisis del mercado de trabajo, como en los ‘90, los datos aquí presentados muestran que también en épocas de crecimiento del empleo se observa una fuerte movilidad, producto en buena medida de las decisiones de los trabajadores en búsqueda de nuevos y mejores empleos. En segundo lugar, esta constatación tiene una importancia crucial para los programas de empleo, ya que implica que deben atender desde su diseño mismo las dinámicas de movilidad entre la situación de desocupación y la informalidad o la inactividad; entre el empleo formal y el informal y viceversa, de modo de acrecentar las posibilidades de solucionar o mitigar los problemas laborales de la población.

El enfoque cualitativo que proporciona el estudio sobre *El mundo del trabajo y la territorialidad en la Argentina a partir de los hogares con transferencias monetarias*, posibilita explorar la “caja negra” de cuestiones sociales, organizativas, cognitivas, históricas y relacionales que condicionan los resultados y la eficacia de los programas de transferencia monetaria. Estas cuestiones no son contempladas comúnmente por las metodologías de análisis basadas en modelos econométricos, que atienden más a la búsqueda de soluciones simples que a explorar la complejidad y la multidimensionalidad comprometida en la gestión de los recursos de los programas, así como la percepción y la utilización de esos recursos por los hogares beneficiarios y sus distintos miembros. Los resultados de un estudio realizado sobre la base de entrevistas semi-estructuradas en hogares permitió indagar las estrategias laborales en su vinculación con los programas sociales, las diferentes trayectorias laborales de varones y mujeres suscitadas por los programas de transferencias monetarias, los significados atribuidos a esos programas por los perceptores de los recursos –no siempre alineados con las expectativas y objetivos de quienes los formulan–, el desarrollo de un verdadero *expertise* por parte de algunos beneficiarios para gestionar recursos provenientes de distintas fuentes por medio de la articulación de redes sociales. Dado que el foco de estos programas es la población expuesta a situaciones de vulnerabilidad, el monto de recursos que perciben a través de estos programas no es suficiente para la subsistencia, de allí que los hogares que reciben algún tipo de transferencia monetaria no dejan de participar en el mercado de trabajo. Esta y otras verificaciones pueden contribuir a la coordinación de programas sociales y de empleo, en especial al reconocimiento de los aspectos de la dinámica social local que pueden facilitar la articulación con la dimensión nacional de las políticas sociolaborales.

A diferencia del enfoque cualitativo recién descripto, en el estudio de la *Asignación Universal por Hijo: evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo* se proporcionan las primeras evidencias estadísticas disponibles sobre sus efectos en el cambio de la posición de los hogares en la estructura de ingresos y en el mercado laboral. Esas evidencias fueron recopiladas por la Encuesta Permanente de Hogares; su análisis es precisamente lo que diferencia este estudio de otros publicados sobre el tema que se limitan a estimar los impactos potenciales de la AUH sobre la base de simulaciones. Pese a las imperfecciones de la EPH en brindar una posibilidad de evaluación plena del impacto del programa, la evidencia recopilada es suficiente para establecer la contribución de la AUH en la reducción de la pobreza y la indigencia de los hogares. Además, lo que es particularmente significativo para los responsables de formular políticas laborales, el análisis de los datos revela la capacidad de la AUH para quebrar la dinámica de inestabilidad en la inserción laboral –entradas y salidas continuadas del mercado de trabajo– de los sectores más vulnerables: por un lado estabiliza los ingresos de los hogares protegiéndolos de la caída en la estructura de distribución del ingreso; por otro lado, sumada a los ingresos laborales contribuye al ascenso en esa estructura. Finalmente, confirmando la complementariedad entre las políticas de transferencias monetarias y las políticas laborales, la AUH no ha desincentivado la participación en el mercado de trabajo –con excepción de algunos sectores, como el de mujeres cónyuges con inserción muy precaria y de muy bajos ingresos, un retiro de la actividad que no constituye necesariamente un dato negativo.

El estudio de los *Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en la Argentina entre 2008 y 2009* posibilitó relevar al mismo tiempo los contenidos de género en el diseño de las políticas implementadas para contrarrestar la crisis, así como los impactos diferenciales de género de esas políticas. Esta información original proveniente de los programas aplicados fue complementada con el análisis del vasto panorama de tendencias de empleo que releva sistemáticamente el Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial¹, lo que conforma el estudio más amplio disponible sobre el tema en la Argentina. Las conclusiones del estudio enfatizan i) el incremento de la tasa de participación laboral de las mujeres a partir de la crisis internacional, luego de un estancamiento relativo entre 2003 y 2008; ii) los impactos diferenciales según género de la crisis, que afectó más el empleo de los varones que el de las mujeres, como consecuencia de la reproducción de los patrones de segregación laboral en los sectores impactados más temprana y profundamente (construcción y manufacturas, que tienen escaso empleo femenino); iii) la disminución de la brecha en el desempleo (la desocupación creció levemente en general pero más entre hombres que entre mujeres); iv) las medidas aplicadas por el gobierno para contrarrestar la crisis fueron neutrales en términos de género, por lo que no inciden en la reproducción de las desigualdades preexistentes en el mercado de trabajo. Resta considerar, finalmente, el debate abierto sobre la evolución de la actividad y el empleo de las mujeres en el nuevo modelo económico vigente en los últimos ocho

¹ Disponible en la página web del MTEySS.

años, que presenta dificultades de medición debido a los cambios metodológicos en la fuente que releva los datos respectivos en la Argentina².

El estudio de los *Determinantes individuales de la afiliación sindical: resultados de la Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE)*, realizada por el MTEySS en 2005, continúa la indagación que había sido iniciada previamente a través de un análisis de los factores contextuales de la afiliación. En este estudio se indagan por un lado algunas características sociodemográficas de los trabajadores, y por otro características estructurales de las empresas privadas, diferenciadas ambas de las características endógenas del sindicato que pueden favorecer (o no) la sindicalización. Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de modelos de regresión logística confirman la mayor probabilidad de afiliación entre los trabajadores varones, con mayor edad y antigüedad, con menor nivel educativo, menores remuneraciones, y de menor calificación. A la inversa, las probabilidades de afiliación disminuyen entre las mujeres, los jóvenes, los de menor antigüedad, los de mayor nivel remunerativo y mayor calificación. Considerando las características estructurales de las empresas, se observa un incremento de las probabilidades de afiliación sindical en los aglomerados del interior del país (la encuesta consideró GBA, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán), en las empresas más grandes y las más pequeñas, y en Comercio más que en otros sectores de actividad. Finalmente, entre las variables endógenas se destaca el incremento en la probabilidad de afiliación en los sindicatos que cuentan con representación (delegados) en las empresas, que proporcionan servicios a sus afiliados, y donde se registran acciones colectivas (movilización). La interacción entre los diversos factores revela que la presencia del sindicato en las empresas es el factor que más incide en el incremento de las tasas de afiliación, por lo que el estudio concluye en que “el actor sindical en sí mismo tiene el potencial para garantizar no sólo su subsistencia sino también su propio crecimiento”.

Finalmente, el estudio sobre *La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales entre 2006 y 2010*, contribuye al análisis de la información disponible en la Base de Conflictos Laborales, y busca dar cuenta de dos fenómenos singulares. En primer lugar el enorme peso de los docentes en la conflictividad laboral en la Argentina, ya que es uno de los sectores que impulsó la mayor cantidad de conflictos, movilizó la mayor cantidad de huelguistas y generó la mayor cantidad de jornadas no trabajadas por paros en los últimos cinco años. Este desempeño no puede menos que suscitar cierta perplejidad frente a las afirmaciones previas sobre las menores probabilidades de afiliación sindical de las mujeres, que son quienes prevalecen absolutamente entre los docentes, por lo que nunca estaría demás exaltar el rol de las organizaciones en la acción colectiva. En segundo lugar, la importancia de la instalación de la paritaria nacional docente cuyo rol es decisivo para unificar la organización y homogeneizar los reclamos de los docentes, al mismo tiempo que la extensión de la negociación colectiva hacia este nutrido ámbito de trabajadores estatales constituye una verdadera innovación institucional. El extenso y detallado estudio del período revela finalmente

² Esos cambios de metodología operaron simultáneamente con la implementación estatal de programas masivos de transferencias monetarias, que incidieron en las categorías de clasificación tradicionales del mercado de trabajo. La simultaneidad de esos impactos y las diferencias teóricas entre los especialistas obstaculiza la determinación precisa de las tendencias de la actividad y de la inserción en el empleo de las mujeres desde 2003 a la fecha.

que precisamente la paritaria nacional de los docentes constituye un factor clave de la disminución de la conflictividad laboral en los últimos dos años, tanto dentro del sector como en la estadística global de los conflictos.

Esta entrega correspondiente a la primavera de 2011, nos encuentra en vísperas de un cambio de período constitucional de gobierno y, tal como en el momento de inicio de este camino en el invierno de 2005, esperamos sucesivas entregas de la TOE en años venideros, prosiguiendo la contribución del MTEySS al conocimiento económico y social de nuestro país.

LIC. MARTA NOVICK

Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales

1

POLÍTICA MACROECONÓMICA Y POLÍTICAS DE INGRESO*

*The way out, the only way out, is incomes policy*²
James Tobin (1977)

1. INTRODUCCIÓN¹

Este artículo se propone examinar los fundamentos conceptuales de las políticas de ingreso y su mayor o menor efectividad como instrumento de gestión macroeconómica a partir de la revisión de un conjunto de experiencias internacionales. Comenzamos pasando revista a las principales explicaciones sobre las causas de la inflación, prestando especial atención al papel que, por mención u omisión, juegan las políticas de ingreso en cada uno de los enfoques considerados, para luego analizarlas en la práctica a partir del relevamiento de un conjunto de experiencias, procurando identificar similitudes y diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre experiencias de contención y de reducción de la inflación.

La discusión acerca del papel de las políticas de ingreso tiene una relevancia creciente en la Argentina. Luego de un ciclo de crecimiento acelerado y de fuerte creación de empleo, en el que se ampliaron los derechos laborales, se extendió la cobertura del sistema de protección social y se recuperó la participación asalariada en el ingreso³, resulta natural que la puja distributiva tienda a cobrar mayor protagonismo. Con tasas de desempleo significativamente más bajas que las observadas poco tiempo atrás, un fuerte dinamismo en la demanda interna –derivado tanto del impulso fiscal gubernamental como de las propias políticas redistributivas y de protección social–, y las presiones inflacionarias originadas en los mercados internacionales de productos básicos, las políticas de ingreso o coordinación salarial pueden jugar un papel decisivo en el alineamiento de las distintas variables nominales de la economía.

La Argentina no enfrenta en la actualidad riesgos de aceleración inflacionaria, más allá de la aparición de ciertos rasgos inerciales en el proceso de determinación de precios y salarios. La expansión de la frontera agrícola, la mejora en los términos del

* Martín Abeles, Federico Pastrana y Fernando Toledo.

¹ CEPAL, MTEySS y UNLP. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizadas por los participantes del “Taller sobre Políticas de Ingreso” realizado en el marco de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS. Las opiniones vertidas en este trabajo no necesariamente representan la visión de las instituciones de pertenencia de los autores.

² “La salida, la única salida, es la política de ingresos” (traducción propia).

³ Véase MTEySS (2010).

intercambio y una política cambiaria tendiente a sostener el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, redundaron en una afluencia externa inédita en los últimos cincuenta años. Si bien en la actualidad el frente externo se encuentra menos holgado que en años anteriores, la autoridad monetaria cuenta aún con un significativo margen de maniobra para administrar la trayectoria de la cotización cambiaria, lo que prácticamente elimina los riesgos de una carrera desordenada entre las distintas variables nominales. Por otra parte, la inflación de los últimos años no parece haber impedido la evolución favorable de los distintos indicadores socio-laborales, que sólo se vio interrumpida durante la crisis internacional de 2009. Tampoco impidió sostener una dinámica de crecimiento económico muy significativa, tanto en términos históricos como en relación con el promedio de los restantes países de la región.

Así, la principal connotación negativa de la dinámica reciente de precios y salarios no radica, cuanto menos por el momento, en su impacto en las variables sociales, en su efecto sobre el crecimiento económico, o en la existencia de riesgos de espiralización, sino en la complejidad que tiende a imprimirle a la administración de un régimen cambiario-monetario que ha procurado sostener el tipo de cambio real en un nivel competitivo, o cuanto menos evitar su excesiva apreciación, como ha sido el caso en buena parte de los países de la región. La persistencia de esta dinámica nominal, aunque sea a una tasa de inflación moderada, pone a la autoridad monetaria en la disyuntiva entre convalidar el lento pero inexorable retraso cambiario, reduciendo la presión inflacionaria –pero a riesgo de socavar una de las bases del régimen macroeconómico–, o devaluar nominalmente el tipo de cambio más allá de lo aconsejable o bajo condiciones no del todo controladas en relación con su impacto en los precios internos y la distribución del ingreso, procurando sostener el tipo de cambio en un nivel competitivo, pero retroalimentando el proceso inflacionario.

Es en este contexto donde cobran relevancia las políticas de ingreso. Para apuntalar los fundamentos de un esquema macroeconómico en que el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo ha jugado un papel importante sin recurrir a políticas de administración de la demanda de tinte ortodoxo⁴ resulta necesario un esquema consistente de políticas de ingreso que contemple a un mismo tiempo las condiciones de sostenibilidad de la estrategia cambiaria y los objetivos de crecimiento y distribución del ingreso.

Coordinación de expectativas, instituciones y políticas de ingreso

Existen distintas interpretaciones acerca del origen de la inflación en la Argentina. Al margen del cariz más o menos “ortodoxo” o “heterodoxo” de cada una de estas interpretaciones, se vislumbra cierto consenso sobre el carácter inercial que el fenómeno parecería haber adquirido en los últimos tiempos. Se habla de inercia inflacionaria cuando los distintos precios tienden a actualizarse –formal o informalmente– en base a su evolución pasada. Es decir, cuando los agentes económicos asumen, en el marco del proceso de formación de expectativas sobre la evolución futura de precios y salarios,

⁴ Kessler (1994: 182) define la aplicación de políticas de ingreso como el “intento *directo* para influir en la dinámica de los ingresos, a diferencia de los intentos *indirectos* orientados a lograr el mismo objetivo a través de la política fiscal y monetaria” (traducción y énfasis propios).

que en el período subsiguiente se repetirá la inflación observada en el período inmediatamente anterior, reproduciéndola al margen de si las causas que originalmente ocasionaron su aumento siguen estando presentes o no.⁵ Disminuir la tasa de inflación en presencia de este tipo de prácticas resulta una tarea compleja, pues supone modificar determinadas pautas de comportamiento vinculadas, entre otras cosas, con la transmisión de aumentos salariales a precios, o con el traslado de la inflación pasada a los reclamos salariales. Bajo tales circunstancias, las pujas intersectoriales –relacionadas con la definición de la estructura de precios relativos de la economía– y el conflicto social–asociado a la puja por la distribución del ingreso entre empresarios y trabajadores–, pueden cobrar un protagonismo especial con independencia de si el proceso de ajuste de precios o las tensiones distributivas se encuentran efectivamente entre los factores desencadenantes de la inflación.

La reducción de la tasa de inflación bajo una dinámica que tiende a asumir rasgos inerciales requiere de un alto grado de coordinación entre los distintos actores involucrados, sobre todo porque resulta difícil prever la rapidez con que, en caso de éxito, se modificarán las reglas de formación de precios y salarios, que pueden variar de un sector a otro. La reducción desbalanceada del ritmo de incremento de las principales variables nominales (salarios, tipo de cambio, tarifas de servicios públicos, etc.) puede por sí misma originar un nuevo reajuste de precios que termine dando por tierra con los logros parciales alcanzados en la reducción del ritmo de incremento de los precios. De allí que bajo este tipo de escenario aún algunos analistas ortodoxos planteen la insuficiencia de las políticas tradicionales de contracción de la demanda agregada para reducir la tasa de inflación y acuerden con la necesidad de intervenir más directamente en los procesos de formación de precios y salarios.

Para evitar el uso de eufemismos o imprecisiones conceptuales cabe señalar que las políticas de ingreso (*income policies*) constituyen, por lo general, políticas salariales (*wage policies*). La utilización de la primera expresión en lugar de la segunda, que se remonta a la experiencia británica de la década de los sesenta, obedece a motivaciones políticas y comunicacionales (Rees, Mitchell y Ultman, 1978). En tal sentido, resulta oportuno distinguir la dinámica de los salarios *nominales*–principal objetivo de las políticas de ingreso–de la de los salarios *reales*. A pesar de que en la mayoría de las experiencias analizadas las políticas de ingreso se basaron en prácticas de “moderación nominal”, ello no necesariamente redundó en una caída de los salarios reales. Por el contrario, las políticas de ingreso han mostrado ser en ciertos casos un instrumento eficaz para propiciar un incremento en el poder de compra de los trabajadores.

En otras palabras, las políticas de ingreso (o “salariales” o de “moderación nominal”) no necesariamente ejercen un efecto negativo sobre el salario real ni regresivo en términos distributivos, especialmente si su aplicación permite evitar el uso de medidas contractivas y si las mismas se instrumentan junto con políticas de *redistribución* de ingresos (salario mínimo, jubilación mínima, asignaciones familiares no contributivas,

⁵ La dificultad para formar expectativas sobre el futuro de manera fidedigna y a bajo costo por parte de los sindicatos y los comportamientos precautorios de los formadores de precios hacen de esta práctica rudimentaria una solución racional que tiende a generalizarse (Frenkel, 1984; Heymann, 1986).

etc.).⁶ De hecho, como se verá más adelante, existen antecedentes de políticas de ingreso de sesgo progresivo, como las que caracterizaron a varias experiencias europeas donde las políticas de coordinación salarial fueron instrumentadas junto con políticas de redistribución progresiva de ingresos, y otras de carácter regresivo, como las impuestas por varios gobiernos militares en el Cono Sur.

Tradicionalmente, en contextos de inflación baja o moderada, en particular en el caso de las economías industrializadas durante la segunda posguerra, el objetivo de las políticas de ingreso ha sido mantener la estabilidad de precios sin alterar el *status quo* distributivo (la participación asalariada en el ingreso) mediante el alineamiento de los aumentos salariales con los de productividad laboral. La discusión acerca del papel de las políticas de ingreso cambia cuando la tasa de inflación supera el umbral deseado por la sociedad y/o las autoridades políticas. En un contexto de inflación relativamente más elevado las políticas de ingreso pueden constituir un ariete importante en el intento por reducir la tasa de inflación en el marco de, por ejemplo, acuerdos de precios y salarios. En tales circunstancias, en las que ya no se trata de mantener la tasa de inflación prevaleciente sino de reducirla, es más probable que las políticas de ingreso tiendan a disminuir en el corto plazo la participación asalariada en el ingreso debido a la posible persistencia inflacionaria inicial, más allá del compromiso correspondiente de “moderación en el ritmo de aumento de los precios” –lo que explica la resistencia o desconfianza sindical frente a este tipo de acuerdos.

El riesgo de que en la práctica las políticas de ingreso puedan tener implicancias distributivas no deseadas (Alexander, 1989) ha llevado con frecuencia a la introducción o fortalecimiento simultáneo de determinadas instituciones asociadas al Estado de Bienestar. En tal sentido, algunos autores, a fin de dar cuenta de la lógica que subyace a las negociaciones de acuerdos de precios y salarios, conciben la estabilidad de precios como un “bien público”, es decir, como un “bien” que de alcanzarse es pasible de ser disfrutado por toda la sociedad y no sólo por las partes directamente involucradas en las negociaciones salariales. Bajo esa perspectiva, el desarrollo o fortalecimiento (concomitante con el establecimiento de acuerdos salariales) de instituciones como el seguro de desempleo, los sistemas de previsión social o, más en general, toda acción gubernamental tendiente a mejorar la distribución del ingreso y expandir o perfeccionar los derechos laborales, son interpretadas como “transacciones” en las que el conjunto de la sociedad internaliza el costo asumido por el colectivo de los trabajadores al moderar sus pretensiones salariales en pos de la estabilidad general de precios (Tarantelli, 1986).

Ahora bien, si la viabilidad política y social –la aceptación sindical– de las políticas de ingreso en contextos de inflación relativamente baja se encontró en general asociada al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de los Estados de Bienestar, tanto o más difícil resultará la concreción de acuerdos creíbles para los trabajadores cuando, habida cuenta de la probable persistencia inflacionaria inicial, lo que se propone es únicamente una medida que a corto plazo corre el riesgo de dar lugar a cierto deterioro distributivo.⁷

⁶ Resulta importante en el marco de esta discusión distinguir taxativamente las políticas “de ingreso” de las políticas “de redistribución de ingresos”, que suelen utilizarse indistintamente en el lenguaje coloquial.

⁷ Como se expone en la Sección 2, la reducción en la participación asalariada en el ingreso no necesariamente implica una caída del salario real.

De allí que, en general, la introducción exitosa (léase desinflacionaria y progresiva) de políticas de ingreso haya requerido la inclusión de elementos que trasciendan la dimensión precios-salarios. Tal parece ser una de las conclusiones derivadas de la experiencia histórica: las políticas de ingreso como instrumentos de estabilización nominal y de expectativas resultaron más efectivas cuando se pusieron en práctica en el marco de acuerdos sociales más amplios. La Argentina no parecería estar en condiciones de escapar a esa generalidad. En tal sentido, y a modo de anticipo de una de las conclusiones del trabajo, la posibilidad –dada por la Constitución– de la participación de los trabajadores en las ganancias podría constituirse en una de las piezas fundamentales para la institucionalización de un esquema perdurable de negociación de precios y salarios.

2. DIFERENTES CONCEPCIONES SOBRE LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN Y ROL DE LAS POLÍTICAS DE INGRESO

There is probably no [...] ideal anti-inflation policy, but economists have shown little inventiveness in designing durable antidotes to inflation other than recessions...⁸
William Nordhaus (1976)

La discusión acerca de las causas y efectos de la inflación involucra directamente a la distribución del ingreso. Esto es así tanto en el caso de las aproximaciones ortodoxas, en las que el tema suele permanecer implícito, como en las heterodoxas, donde se presenta más explícitamente, cuando no ocupa directamente el centro de la escena.

De allí que, antes de pasar revista a las principales concepciones sobre las causas de la inflación, resulte útil introducir la siguiente identidad contable y algunas de sus derivaciones lógicas. Partimos de la definición de participación asalariada en el ingreso:

$$\omega \equiv wN/PQ \quad (2.1)$$

donde ω es la porción o porcentaje de participación asalariada en el ingreso, w el nivel de salarios nominales promedio, N el nivel de empleo y P el nivel de precios implícitos de la economía. De la identidad (2.1) se deriva la llamada “ecuación de Weintraub”⁹:

$$P \equiv kw/A \quad (2.2)$$

donde k representa el coeficiente de *mark-up* y A la productividad media del trabajo.¹⁰

⁸ “Probablemente no [...] exista una política anti-inflacionaria ideal, pero los economistas han mostrado poca inventiva en el diseño de antidotos perdurables para combatir la inflación más allá de las recesiones...” (traducción propia).

⁹ Véase Weintraub (1978).

¹⁰ La ecuación (2.2) se deriva directamente de la definición contable de participación asalariada en el ingreso $\omega \equiv wN/PQ$. Si definimos $k \equiv 1/\omega$ y $A \equiv Q/N$, la ecuación (2.2) se obtiene reemplazando k y A en la ecuación (2.1) y resolviendo para P .

La identidad (2.2) o ecuación de Weintraub puede re-expresarse en términos dinámicos de la siguiente manera:

$$\Delta P/P = \Delta k/k + \Delta w/w - \Delta A/A \quad (2.3)$$

donde $\Delta P/P$ es la tasa de variación proporcional de P (es decir, la tasa de inflación medida en función del índice de precios implícitos), $\Delta k/k$ la tasa de variación del coeficiente de *mark-up*, $\Delta w/w$ la tasa de variación de los salarios nominales y $\Delta A/A$ la tasa de variación de la productividad laboral.¹¹

Lo sugestivo de la ecuación (2.3) es que permite representar la tasa de inflación como la suma de tres tasas de variación—la del margen de ganancias medio de la economía o coeficiente de *mark-up*, la de los salarios nominales y la de la productividad laboral—y que pone de manifiesto algunas relaciones interesantes entre distribución del ingreso e inflación.

Por ejemplo, de la ecuación (2.3) se desprende que si no varía el coeficiente de *mark-up* (es decir, si $\Delta k/k = 0$, lo que implica que la participación asalariada en el ingreso permanece constante durante el período considerado) la tasa de variación de los precios queda determinada por la diferencia entre el aumento de los salarios nominales y el de la productividad del trabajo. A su vez, de la ecuación (2.3) se puede inferir que aún si los salarios reales crecieran en línea con la productividad laboral, la tasa de inflación podría incrementarse por un aumento en el coeficiente de *mark-up*.¹²

Cabe no obstante advertir que la dinámica de la participación asalariada en el ingreso no siempre refleja de manera fidedigna la evolución del bienestar de los trabajadores. Dado que el ritmo de crecimiento del producto suele ser más volátil que el de la demanda de empleo, la participación asalariada en el ingreso tiende a comportarse contra-cíclicamente; es decir, mejora en los períodos de retracción relativa (respecto de la tendencia de largo plazo) y tiende a deteriorarse en los de expansión.¹³ Por lo tanto, para valorar la situación relativa de los trabajadores resulta necesario considerar en cada caso particular el nivel de actividad y empleo, así como la evolución del salario real, y no sólo su participación en el ingreso nacional.¹⁴

¹¹ En rigor, Weintraub (1978) parte del Producto Bruto Empresarial (*Gross Business Product*), una definición más restringida del Producto Interno Bruto que excluye las actividades no lucrativas y el valor agregado por el sector público.

¹² Un alza en el coeficiente de *mark-up* puede tener un efecto transitorio o permanente sobre la tasa de inflación, dependiendo de la dinámica de formación de precios. De existir un componente inercial en dicha dinámica, un aumento en el coeficiente de *mark-up* puede redundar en un aumento permanente de la tasa de inflación (Agis, 2010).

¹³ Las mejoras en la participación asalariada en la Argentina en los años 2001 y 2009 constituyen dos claros ejemplos de ello. En tal sentido, el aumento en la participación asalariada observado entre 2003 y 2008 resulta doblemente meritorio, al producirse en un contexto de elevado crecimiento económico que, por lo dicho, tiende a favorecer en mayor medida al sector empresarial. Para un análisis del impacto de la crisis en la participación asalariada en los países de la OCDE, véase OIT (2010). Para una mirada general, véase Russell y Dufour (2007).

¹⁴ A su vez cabe aclarar que la rentabilidad sobre el capital invertido no se deriva únicamente de la participación las ganancias en el ingreso sino que depende también del grado de utilización de dicho capital. Si existen costos medios decrecientes—es decir, si los costos laborales unitarios disminuyen con el aumento del nivel de actividad—una caída de la participación de los beneficios en el ingreso no necesariamente implica una reducción en la tasa de rentabilidad del capital en la medida en que se produzca en simultáneo con un incremento del grado de utilización de la capacidad instalada. La dinámica contracíclica de los costos laborales unitarios, que implica (a igualdad de otras condiciones) una menor presión de los

De hecho, un eventual retroceso de la participación asalariada en el ingreso puede no resultar negativo para los trabajadores si se mantiene un ritmo de crecimiento económico considerable que permita la creación neta de empleo, el crecimiento de los salarios reales y el aumento concomitante de la masa salarial real. Por cierto, una disminución en la participación asalariada en el ingreso no implica necesariamente una caída del salario real. Nada impide que se produzca simultáneamente un aumento del empleo y del salario real en un contexto de retroceso de la participación asalariada en el ingreso. Este punto es importante porque las estrategias convencionales de reducción de la inflación que se apoyan en la moderación o contracción del nivel de actividad pueden generar resultados positivos en materia distributiva, pero dar lugar a un retroceso del nivel de empleo y de la masa salarial real.

A continuación pasamos revista a las principales visiones teóricas sobre las causas de la inflación, prestando especial atención al lugar que ocupan el conflicto distributivo y las políticas de ingreso en las diferentes interpretaciones.

La visión ortodoxa

Más allá de sus posibles variantes –desde la versión monetarista tradicional hasta el enfoque más reciente asociado a los regímenes de metas de inflación– la inflación es, desde una perspectiva ortodoxa, el resultado de un crecimiento excesivo de la demanda agregada nominal con respecto a la tasa de crecimiento del producto potencial real.

La clave de toda interpretación ortodoxa sobre las causas de la inflación se encuentra precisamente en la presunta independencia del crecimiento del producto potencial con respecto a la evolución de la demanda agregada (Setterfield, 2010). Para la visión ortodoxa la oferta agregada de la economía tiende a converger espontáneamente con el nivel correspondiente al pleno empleo de los recursos productivos. Si bien se admite la ocurrencia de desvíos circunstanciales en el corto plazo, se supone que el funcionamiento normal de las fuerzas de mercado tiende a corregir por sí mismo la eventual aparición de desequilibrios entre oferta y demanda –tanto en el mercado de bienes como en el de trabajo– y garantiza que el producto confluya de manera más o menos automática a su nivel potencial. Como se supone que la oferta agregada se encuentra dada de antemano, no solo a corto sino a largo plazo, la inflación es interpretada como el efecto de un exceso de demanda nominal respecto de dicho nivel de oferta potencial real. De allí que la preocupación ortodoxa tienda a concentrarse en el crecimiento excesivo de la demanda agregada nominal y que la recomendación de política más habitual sea la de reducir su ritmo de expansión.

La vertiente monetarista tradicional atribuía el aumento de la tasa de inflación a una expansión excesiva de la oferta nominal de dinero. Se suponía que el exceso de oferta en el mercado de dinero se traduciría en un exceso de demanda en los mercados de bienes y trabajo, presionando al alza de precios y salarios. El control del ritmo de expansión de la oferta monetaria constituía, por ende, la principal preocupación de los monetaristas, para quienes la autoridad monetaria debía circunscribirse a garantizar la

costos salariales en las fases altas del ciclo económico, es en general omitida por la ortodoxia. Para una constatación empírica de este fenómeno en el caso argentino, véase Amar *et al.* (2010).

compatibilidad entre la tasa de crecimiento de la oferta nominal de dinero y la expansión del PBI real mediante políticas monetarias “prudentes”.¹⁵ La compatibilidad entre una oferta monetaria que se expandiera al mismo ritmo que el producto potencial real aseguraba la convergencia del PBI observado con su nivel potencial de largo plazo y de la tasa de desocupación observada con su tasa “natural”. La evolución del mercado de trabajo, en particular de la tasa de desempleo, se convertía así en una dimensión fundamental desde el punto de vista de la detección y control de las presiones inflacionarias: se suponía que una tasa de desempleo demasiado baja –en relación con su tasa “natural”– conduciría a presiones inflacionarias vía mayores exigencias salariales, y viceversa.

En su vertiente más reciente, asociada al “Nuevo Consenso Macroeconómico” en el que se han inspirado los regímenes formales de “metas de inflación” establecidos en las últimas dos décadas, la ortodoxia mantiene los principales supuestos de la visión monetarista tradicional, aunque aboga por el control monetario a través del aumento de la tasa de interés nominal de corto plazo en lugar de la oferta monetaria.¹⁶ La convergencia entre la demanda agregada nominal y el PBI potencial real o, en términos del mercado de trabajo, entre la tasa de desempleo observada y la tasa “natural” de desempleo, que pasa a denominarse “tasa de desempleo que evita la aceleración de la inflación” (*NAIRU*, por su sigla en inglés, *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), se alcanza mediante el manejo contra-cíclico de dicha tasa de interés. Toda vez que el PBI observado supere su nivel potencial (es decir, que la tasa de desempleo observada resulte inferior a la *NAIRU*), el aumento de la tasa de interés nominal de corto plazo contribuirá a reducir el consumo y la inversión y, de esta forma, a igualar el PBI observado con el PBI potencial (y la tasa de desempleo observada con la *NAIRU*), coadyuvando al cumplimiento de la meta oficial de inflación.

Desde un punto de vista distributivo podría decirse que la reducción de la tasa de desempleo por debajo del umbral establecido por su nivel “natural” o *NAIRU* predispone a los trabajadores a solicitar aumentos salariales por encima de los de la productividad laboral (o, en todo caso, genera las condiciones objetivas que hacen posible ese tipo de reclamo); lo que debe traer aparejado, dadas las identidades contables expuestas al comienzo de esta sección: i) un aumento generalizado de los precios; ii) una reducción del coeficiente de *mark-up* (es decir, un aumento de la participación asalariada en el ingreso); o iii) alguna combinación de ambas cosas. En tal sentido, al asumir que un aumento salarial por encima del incremento de productividad es en todo tiempo y lugar inflacionario, la visión ortodoxa tiende a suponer que la variable de ajuste es siempre la tasa de inflación y que la distribución funcional del ingreso debe permanecer inalterada (ver identidad (2.5)).¹⁷

¹⁵ La política fiscal asume bajo este enfoque un papel subsidiario, cuyo eje radica en mantener las finanzas públicas en orden a fin de evitar que la autoridad monetaria contribuya al financiamiento del gasto público (monetización de los déficits fiscales). La prudencia fiscal opera así como un mecanismo de contención de la expansión monetaria (y la inflación).

¹⁶ Ello se debió en buena medida a las dificultades para estimar una función de demanda de dinero estable y predecible (para mayores detalles, véase Woodford, 2003).

¹⁷ En tal sentido, la tasa “natural” de desempleo pareciera corresponderse con una distribución del ingreso también “natural”, consistente con la interpretación neoclásica de la forma (de mercado) en que se determina la distribución funcional del ingreso. Para una discusión comparativa sobre los principales

La visión ortodoxa puede re-expresarse en clave distributiva. Existiría, desde dicha perspectiva, una tasa de desocupación (la tasa “natural” o la *NAIRU*) que mantiene los reclamos salariales en línea con la distribución funcional del ingreso prevaleciente. Por debajo de dicho umbral los trabajadores tenderían a solicitar aumentos de salarios que superan el ritmo de aumento de la productividad laboral –lo que implica, de hecho, poner en discusión la distribución funcional del ingreso.¹⁸

Desde un punto de vista institucional, la ortodoxia plantea que las políticas de ingreso –o cualquier otra intervención directa, formal o informal, en los procesos de formación precios y salarios– resultan inapropiadas, o incluso contraproducentes, al considerar que las regulaciones o instituciones laborales o las regulaciones de precios dificultan el normal funcionamiento de los mercados y, en todo caso, sólo contribuyen a elevar la tasa “natural” de desempleo o la *NAIRU* (Howell 2005). El uso *directo* de políticas de ingreso para incidir en el mercado de trabajo o en la determinación de los precios en ciertos mercados carecería de sentido desde esta perspectiva por su elevado costo desde el punto de vista de la eficiencia asignativa –un costo innecesario en tanto a su vez se presume que el Estado resulta capaz de contener las presiones inflacionarias originadas en el mercado de trabajo *indirectamente* y de manera suficientemente eficaz controlando el nivel de actividad a través de la política monetaria.

La visión poskeynesiana

A diferencia de la concepción ortodoxa, que plantea que la trayectoria del producto se determina por el lado de la oferta de la economía y la evolución agregada de los precios (es decir, la inflación) por el lado de la demanda, para la corriente poskeynesiana los precios se forman del lado de la oferta (vía un *mark-up* sobre costos) y el producto y el empleo del lado de la demanda. Se trata del principio de la demanda efectiva keynesiano que establece, cuanto menos para el caso de las economías industrializadas, que el nivel de producto y su tasa de crecimiento de largo plazo dependen fundamentalmente del ritmo de expansión de la demanda agregada.¹⁹

Como se supone que en general las economías industrializadas se caracterizan por cierto grado de subutilización de la capacidad instalada y/o la persistencia de desempleo involuntario –lo que les permite dar respuesta a aumentos generalizados en la demanda– las oscilaciones en la demanda agregada afectan primariamente al grado de utilización de la capacidad instalada y al empleo.²⁰ Ello no implica que desde esta perspectiva se omita toda consideración de las múltiples restricciones que pueden

determinantes de la distribución funcional del ingreso en los enfoques ortodoxo y heterodoxo, véanse Panigo *et al.* (2008) y Abeles y Toledo (2010).

¹⁸ De allí la sugerencia de Sawyer (1997) de reemplazar la noción de *NAIRU* por la de *CISRU* (*Constant Income Share Rate of Unemployment*); es decir, como “la tasa de desempleo que mantiene el *status quo* distributivo”.

¹⁹ En las economías en desarrollo las cosas pueden ser diferentes y las principales limitaciones al crecimiento en el largo plazo provenir del lado de la oferta, como cuando se producen estrangulamientos en la balanza de pagos por escasez de divisas (restricción externa). De hecho, como ha destacado el estructuralismo latinoamericano (ver más abajo), los procesos inflacionarios o de espiralización inflacionaria característicos de los países de la región tienden a estar asociados a devaluaciones cambiarias bruscas, y a las pujas de ingresos resultantes.

²⁰ El grado de utilización de la capacidad instalada afecta, a su vez, la tasa de inversión–de allí la conexión entre el ritmo de expansión de la demanda agregada (corto plazo) y el proceso formación de capital (largo plazo).

operar del lado de la oferta, ni la posible influencia de la dinámica de la demanda agregada en la configuración de situaciones inflacionarias.²¹ Este enfoque trae aparejado, sin embargo, un tratamiento preponderante de la evolución de los costos empresariales, en particular de los laborales, y su impacto sobre la puja de ingresos.

Desde la postura poskeynesiana se suele representar el proceso de formación de precios como un mecanismo basado en la aplicación de un margen de ganancias o *mark-up* sobre los costos (Lerner, 1934). Entre dichos costos se tiende a resaltar el papel de los salarios, no por un afán de asociar la inflación a los aumentos salariales (aunque esto no se descarta como posibilidad) sino con el objetivo de facilitar una representación explícita del conflicto distributivo y su relación con la inflación. Bajo esta concepción, dado un determinado nivel de productividad laboral, los precios dependen directamente del costo salarial más un determinado coeficiente de *mark-up*, en un sentido semejante al planteado por la ecuación de Weintraub. Ello deriva en una teoría de la inflación que incorpora explícitamente el tratamiento del conflicto distributivo (*conflicting claims theory*), en la que cada grupo o clase social procura mejorar su participación real en el reparto del ingreso mediante el aumento de su ingreso nominal. Bajo esta perspectiva la inflación constituye el mecanismo a través del cual los actores sociales procuran reconciliar pretensiones reales y nominales inconsistentes entre sí; es decir, los fenómenos de aumentos de precios generalizados constituyen la manifestación visible de una puja distributiva irresuelta y no necesariamente un problema de exceso de demanda.²²

La idea puede ilustrarse a través de un modelo relativamente sencillo.²³ Se parte de las ecuaciones de determinación de salarios nominales y precios. En la ecuación (2.4), la variación de los salarios nominales depende exclusivamente de la diferencia entre la aspiración distributiva de los trabajadores ω_L y la participación asalariada en el ingreso observada ω (para simplificar se omite, entre otras variables, la inflación esperada):

$$\Delta w/w = \Omega (\omega_L - \omega) \quad (2.4)$$

donde Ω es un coeficiente de reacción que representa la capacidad negociadora de los sindicatos. Es decir que, dada una determinada expectativa en relación con la evolución de la inflación futura, el aumento de los salarios nominales reclamado por los trabajadores será mayor cuanto más grande sea la diferencia entre su aspiración distributiva (ω_L) y la participación en el ingreso vigente (ω).

En la ecuación (2.5) la variación de los precios nominales depende de la diferencia entre el coeficiente de *mark-up* anhelado por los empresarios k_K y el coefi-

²¹ En tal sentido, siguiendo la línea de análisis planteada por el propio Keynes, la vertiente poskeynesiana no descarta la posibilidad de que se produzca una presión inflacionaria “verdadera” (*true inflation*) bajo una situación de pleno empleo de los recursos, en cuyo caso operaría la tradicional brecha inflacionaria, que se produce cuando la demanda agregada excede el nivel de producto de pleno empleo de los recursos. No obstante, cabe hacer notar que dicha noción de pleno empleo debe ser concebida como una medida tangible del grado de utilización de la capacidad instalada y la fuerza de trabajo, en lugar de ser equiparada a la tasa “natural” o la *NAIRU*, una medida determinada por el “mercado” bajo el supuesto de inamovilidad de la distribución funcional del ingreso.

²² Para un tratamiento analítico simple de este tipo de modelos poskeynesianos, ver el Anexo.

²³ La formalización que sigue se basa en Lavoie (1992).

ciente observado k (aquí también se omite el aumento esperado de los salarios nominales):

$$\Delta P/P = \psi (k_k - k) \quad (2.5)$$

donde ψ es un coeficiente de reacción que representa el poder de mercado de los empresarios. Es decir que, dada una determinada expectativa en relación con los aumentos de salarios, el aumento de los precios tenderá a ser mayor cuanto más grande sea la diferencia entre el margen de ganancias al que aspiran las empresas (k_k) y el margen efectivamente percibido (k).²⁴

La resolución algebraica y gráfica del modelo se presenta en el Anexo. Como se observa en el Gráfico A.1 de dicho Anexo, la distribución funcional del ingreso resultante (ω^*) se ubicará en un punto intermedio entre las aspiraciones distributivas de empresas y sindicatos ($\omega_k < \omega^* < \omega_L$)²⁵ y se corresponde con tasas de inflación $(\Delta P/P)^*$ y de aumento de los salarios nominales $(\Delta w/w)^*$ “de equilibrio” positivas.

Lo interesante de este modelo es que permite apreciar cómo la tasa de inflación depende de las aspiraciones distributivas de sindicatos y empresarios y de sus respectivas situaciones de poder y de mercado, con independencia del nivel de actividad económica. A igualdad de otras condiciones, un aumento de las aspiraciones distributivas de los trabajadores o empresarios contribuiría a aumentar, independientemente del ritmo de expansión de la demanda agregada, la tasa de inflación observada. Lo mismo sucedería si se modificaran los parámetros que representan el poder negociador de sindicatos y empresas.

Naturalmente, este tipo de enfoque puede hacerse más complejo e incorporar expectativas, precios de insumos críticos de origen importado (lo que involucraría además al tipo de cambio), la existencia de cierta puja intersindical, o incluso endogenizar algunos de los parámetros que aquí aparecen como exógenos o dados. Sería de esperar, por ejemplo, que tanto las aspiraciones distributivas como los coeficientes que indican el grado de fortaleza relativa en las negociaciones colectivas se modificaran a lo largo del ciclo económico, por ejemplo, con cierta exacerbación de la puja en las fases de auge (aumento de la diferencia entre ω_L y ω_k), y/o con el aumento de los valores de los parámetros Ω y ψ (Rowthorn, 1977). De hecho, en la medida en que la capacidad de respuesta sindical tiende a guardar una relación inversa con la tasa de desocupación, puede pensarse, incluso desde una perspectiva poskeynesiana, que existe una tasa de desocupación lo suficientemente elevada como para que la tasa de inflación no se acelere—una conclusión no muy diferente a la del enfoque ortodoxo de la tasa “natural” de desempleo o $NAIRU$ (Pollin, 1998).

²⁴ Dado que $k \equiv 1/\omega$, la ecuación (2.5) puede reescribirse en función de las aspiraciones distributivas de los trabajadores: $\Delta P/P = \gamma (\omega - \omega_k)$, donde γ es un coeficiente de reacción equivalente a ψ y ω_k , la participación asalariada en el ingreso que estarían dispuestos a “tolerar” los empresarios, consistente con su objetivo de rentabilidad; ω_k podría interpretarse como la participación asalariada en el ingreso que los empresarios consideran “justa” o “aceptable”.

²⁵ La distribución funcional del ingreso resultante ω^* se encontrará más o menos cerca de las respectivas aspiraciones de sindicatos y empresas según su grado de fortaleza relativa, sintetizado en los parámetros Ω y ψ .

La idea de esta presentación simple es aislar el componente distributivo e ilustrar como la mera modificación de una variable real –como la aspiración distributiva de sindicatos o empresas– puede afectar una variable nominal –la tasa de inflación. De hecho, basta con que la aspiración distributiva de los trabajadores sea mayor que la que están dispuestos a aceptar los empresarios como “justa” o “aceptable” para que exista una tasa de inflación positiva, al margen (en principio) del nivel de actividad económica.

El papel de las políticas de ingreso en este tipo de enfoque resulta relativamente evidente: su objetivo es administrar o encauzar la puja distributiva. Se trata de lograr, por ejemplo, a través de un acuerdo de precios y salarios, resultados semejantes en relación con las variables reales pero a un menor costo inflacionario (con menores aumentos nominales) y, sobre todo, evitar el recurso ortodoxo de la contracción del nivel de actividad económica como mecanismo estabilizador de la inflación. Se procura, en definitiva, alinear el aumento de los salarios reales con la dinámica de la productividad laboral y asegurar un determinado resultado en materia distributiva.

Variaciones en el caso de economías abiertas

Lo expresado hasta aquí constituye en buena medida una representación de la situación de las economías desarrolladas durante la segunda posguerra, sobre todo de aquellas con un grado de apertura relativamente menor (como Estados Unidos). En general las circunstancias han variado en las últimas décadas, sobre todo en el caso de los países en desarrollo. En el caso de las economías en desarrollo semi-industrializadas que dependen de la importación de insumos intermedios y bienes de capital no sólo para producir sino también para eventualmente exportar, la discusión sobre la efectividad relativa de las políticas de ingreso como instrumento de control inflacionario reviste un cariz diferente. Este tipo de economías ha tendido en las últimas décadas a aumentar sus coeficientes de exportación e importación, lo que plantea la necesidad de focalizar más la atención en el canal de transmisión de los precios internacionales, además de las tensiones de origen interno.

Sylos-Labini (1985) realiza una extensión interesante de la ecuación de Weintraub para incluir la influencia de los precios de las materias primas importadas. Procura así rescatar la distinción realizada por Kalecki (1943) entre precios determinados por el lado de la demanda y precios determinados por el lado de los costos (los precios de insumos importados, determinados en mercados internacionales relativamente homogéneos, pertenecen al primer grupo, y su coeficiente de *mark-up* no constituye más que un mero residuo contable) y propone una distinción entre la evolución de los precios flexibles y la de los industriales, de tal manera que estos últimos dependen del costo salarial unitario, el precio de los insumos importados expresados en moneda local y el coeficiente de *mark-up* en el sector industrial.²⁶

Lo importante a destacar aquí es que la discusión sobre la efectividad relativa de las políticas de ingreso debe reflejar los vaivenes de los precios internacionales de

²⁶ Una representación de dicha relación en los términos de la ecuación de Weintraub podría ser la siguiente: $P_i \equiv k_i (w/A + P_{imp})$, donde P_{imp} indica el precio de los insumos importados expresados en moneda local y k_i es el coeficiente de *mark-up* en el sector industrial; y la tasa de inflación podría representarse aquí como el promedio ponderado de la evolución de los precios flexibles e industriales.

los bienes comercializados internacionalmente por este tipo de economías, así como distinguir con mayor precisión los procesos de formación de precios en los distintos mercados. La inclusión del canal de transmisión de la “inflación importada” plantea una complejidad adicional al incorporar, por así decirlo, un tercer actor en la puja distributiva, que produce un bien cuyo costo adicional debe ser afrontado –en proporciones no necesariamente iguales– por trabajadores y empresarios.²⁷ En efecto, puede suceder que aún cuando precios y salarios muestren una dinámica mutuamente consistente, y por tanto no emerjan tensiones inflacionarias por esta vía, la variación exógena de los precios de este tipo de bienes (típicamente productos básicos comercializados internacionalmente) presione al alza de los precios domésticos, desatando una nueva puja de ingresos (los llamados efectos de “segunda vuelta”). Ello obliga a reflexionar sobre la necesidad de articular políticas de ingreso con instrumentos de política comercial que permitan atenuar el impacto de la “inflación importada” sobre la inflación doméstica.

La visión estructuralista

En línea con la tradición poskeynesiana, el estructuralismo asocia los determinantes de la inflación a variables reales y no monetarias. En su vertiente latinoamericana, el estructuralismo presta especial atención a los cambios relativos en la demanda y oferta de determinados insumos críticos sujetos a “estrangulamientos” productivos en las fases alcistas del ciclo económico (Pazos, 1949; Noyola Vázquez, 1956; Sunkel, 1958; Seers, 1962; Prebisch, 1963; Olivera, 1973). La emergencia de ese tipo de estrangulamiento o “cuello de botella” induce un cambio de precios relativos a favor del insumo o grupo de insumos escasos. En presencia de inflexibilidad nominal a la baja en el precio de los bienes industriales y de una política monetaria “acomodatícia”, el aumento en el precio relativo de dichos bienes debe indefectiblemente producirse mediante aumentos en sus precios nominales, provocando directa o indirectamente el alza de los precios internos. Dicha suba suscita a su vez nuevas demandas de recomposición salarial, que alimentan el proceso inflacionario vía puja de ingresos.

Los problemas asociados al sector externo de la economía –la llamada “restricción externa”– tienen una gravitación crucial para el estructuralismo latinoamericano (Furtado, 1958; Chenery y Bruno, 1962; Chenery y Strout, 1966; Bacha, 1986; Taylor, 1991). Los estrangulamientos productivos resultan decisivos precisamente debido a la crónica escasez de divisas que serían necesarias para sortear los cuellos de botella vía importaciones. El estrangulamiento externo característico de la fase alcista del ciclo económico latinoamericano –en que los ingresos por exportaciones de origen primario, en general estancados o de crecimiento relativamente lento, no alcanzaban para financiar la demanda creciente de divisas asociada a la necesidad de insumos intermedios importados para una industria relativamente poco integrada– tendió históricamente a

²⁷ En este sentido, no es lo mismo si este tercer actor es interno o externo. En el primer caso el aumento de los precios internacionales puede generar recursos adicionales que –en tanto puedan ser absorbidos, aunque sea parcialmente, por parte del Estado– permitan suavizar su impacto en los costos empresarios y el poder adquisitivo de los trabajadores. En el segundo caso (por ejemplo, el aumento en los precios de los alimentos o del petróleo en un país importador neto) se trata de un elemento adicional a incluir en la puja de ingresos, en la que se debe definir en qué medida cada parte sobrelleva el *shock* de precios exógeno.

desembocar en devaluaciones abruptas del tipo de cambio, exacerbando las presiones sobre los precios internos.

En materia de políticas de ingreso, el estructuralismo latinoamericano plantea la necesidad de preservar el crecimiento equilibrado entre los salarios y la productividad laboral en el sector industrial –nótese aquí cierta similitud con la visión postkeynesiana– y, en materia de política comercial, la conveniencia de regular los precios de exportación y subsidiar las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios que resultan indispensables para la producción y exportación en economías semi-industrializadas y relativamente abiertas como las latinoamericanas.

El estructuralismo escandinavo también asocia los determinantes de la inflación a variables reales –y no monetarias– pero en el marco de las condiciones específicas enfrentadas por las economías del Norte de Europa, cuyo grado de industrialización no se compara con el de los países de nuestra región. El modelo de inflación estructuralista escandinavo se asocia principalmente al trabajo de Odd Aukrust (1977) sobre la economía noruega.²⁸ Se trata de una economía industrializada, relativamente pequeña y abierta al comercio internacional, en la que se supone (estilizadamente) la existencia de dos sectores productivos: uno expuesto a la competencia internacional (asociado a las industrias manufacturera, naviera y agrícola) y otro protegido o no expuesto a la competencia internacional (comúnmente emparentado con el sector de la construcción, la generación de energía y la producción de servicios).²⁹ Se presupone, asimismo, que la productividad laboral crece más rápidamente en el sector expuesto que en el protegido, y se asume la existencia de un marco institucional que determina que los salarios monetarios de ambos sectores crezcan prácticamente al mismo ritmo.

La inflación en este tipo de modelo se asocia precisamente con la disparidad sectorial de los ritmos de crecimiento de la productividad laboral; es decir, con factores estrictamente reales. En el sector expuesto los salarios nominales se fijan en base a la evolución de la productividad laboral, los precios internacionales y el tipo de cambio nominal (que para facilitar el análisis se supone fijo), en tanto en el sector protegido los salarios nominales se establecen en base a los salarios del sector expuesto.

La conjunción de, por un lado, distintos mecanismos sectoriales de formación de precios y distintas dinámicas sectoriales de crecimiento de la productividad laboral y, por otro, una tendencia al crecimiento uniforme de los salarios nominales de los sectores expuesto y protegido, conduce a la ecuación fundamental del modelo escandinavo³⁰:

$$\Pi = \Pi_w + \alpha_p (\lambda_E - \lambda_p) \quad (2.6)$$

donde Π es la tasa de inflación doméstica, Π_w la tasa de inflación internacional, α_p la

²⁸ Para una comparación entre los modelos estructuralista latinoamericano y escandinavo, véase Canavese (1979).

²⁹ El sector expuesto es “precio-aceptante” (*price taker*) en el mercado internacional de bienes, por lo que los precios internacionales y el tipo de cambio determinan los precios de dicho sector expresados en moneda local. Por el contrario, el sector protegido cuenta con el poder de mercado para fijar sus precios internamente, en línea con los modelos poskeynesianos basados en la fijación de precios en base a un margen de beneficios fijo aplicado sobre los costos laborales unitarios.

³⁰ Véase Frisch (1977).

participación de los bienes del sector protegido en el gasto total, λ_e el crecimiento de la productividad laboral del sector expuesto y λ_p el crecimiento de la productividad laboral del sector protegido.³¹ Dado el tipo de cambio nominal, los principales determinantes de la inflación en el modelo estructural escandinavo son entonces la tasa de inflación internacional (“inflación importada”) y el crecimiento diferencial de la productividad laboral entre el sector expuesto y protegido, ponderado por la participación del gasto en bienes del sector protegido en el gasto total. La brecha entre la tasa de inflación doméstica e importada depende exclusivamente de variables reales: el crecimiento diferencial de la productividad laboral entre sectores.

Este tipo de modelos puede resultar cada vez más interesante en algunas economías de nuestra región, en momentos en que parecería perder centralidad el problema de la restricción externa (en línea con la preocupación original del estructuralismo autóctono), pero aumenta el grado de apertura comercial y se ensanchan las brechas de productividad –o la “heterogeneidad estructural”– entre los sectores expuestos y protegidos (CEPAL, 2010).

El modelo escandinavo plantea la insuficiencia de las políticas de ingreso fundadas en la lógica de los modelos poskeynesianos, donde dichas políticas resultan esenciales para alinear el crecimiento de los salarios con la dinámica de la productividad y coordinar el accionar de los principales actores sociales involucrados en el proceso de negociación colectiva. La existencia de factores exógenos relacionados con los determinantes de la inflación importada (el grado de apertura comercial y la potencial incidencia de la variación de los precios de los bienes transables) adquieren en este caso mucho mayor gravitación. A partir de ellos se puede advertir que, aún cuando las políticas de ingreso logren cumplir su cometido y puedan contener las presiones inflacionarias domésticas asociadas al conflicto distributivo, o incluso si se establecen mecanismos que permitan contener o neutralizar el impacto del alza de los precios internacionales en los precios locales, la inflación puede verse afectada por los ritmos diferenciales de crecimiento de la productividad laboral entre los sectores expuesto y protegido.

La principal implicancia de la visión estructuralista en su variante escandinava sería entonces concebir el problema de la inflación como un fenómeno complejo y multi-causal, cuya solución requiere no sólo de políticas de ingreso, sino también de su coordinación con las políticas comerciales y sectoriales, prestando atención a los restantes mecanismos de transmisión inflacionaria –en particular en economías pequeñas y abiertas– además del que se vincula con la relación entre aumento de los costos salariales y evolución de la productividad laboral.

³¹ Se omite el tipo de cambio por considerarse un régimen de paridad fija.

3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

*If the variations of wages can be managed to some extent, the problem is to see how. The precise ways depend not only on the ingenuity of the diagnoses developed by economists and on their technical proposals, but also on the institutions, on the political situation and the cultural atmosphere of the country considered.*³²

Paolo Sylos-Labini (1985)

La inclusión de las políticas de ingreso como un componente importante dentro del conjunto de instrumentos de política macroeconómica es aceptada por prácticamente todas las vertientes del pensamiento económico no ortodoxo que plantean, más allá del insoslayable análisis de contexto, su potencial aptitud para evitar que se acelere la inflación, o incluso para desacelerarla, sin necesidad de recurrir o limitarse a las tradicionales medidas de política fiscal o monetaria contractivas. En los casos en que se manifiestan síntomas de inercia inflacionaria las políticas de ingreso son incluso aceptadas por algunos autores ortodoxos, en general renuentes a incorporar mecanismos que interfieran con el funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Existen distintos tipos de políticas de ingreso.³³ En primer lugar se encuentran los controles de precios y salarios, en que el Estado recurre a su capacidad coercitiva para sancionar a las empresas y/o sindicatos que no respeten la pauta salarial o los niveles de precios establecidos. Ejemplos de este tipo de políticas de ingreso pueden hallarse en los casos de Gran Bretaña (donde se congelaron los aumentos de salarios públicos en 1961; Brown, 1994), Francia (con la aplicación de controles salariales directos e indirectos en las décadas del sesenta y setenta; Boyer, 1994), Estados Unidos (con la gestión de Nixon, que estableció controles entre 1971 y 1974; Perry, Bailly y Poole, 1978), o Argentina, Brasil y Uruguay (países que apelaron a este tipo de instrumentos durante las décadas del sesenta y ochenta; Arida y Lara Resende, 1985; Heymann, 1986; Dornbusch y Simonsen, 1987; Frenkel y Damill, 1988; Kiguel y Liviatan, 1989; y Agénor y Montiel, 2008).

Más allá de la discusión, conceptual y doctrinaria, acerca de la capacidad del Estado para intervenir en el sistema de precios, la carga administrativa y burocrática que supone la implementación de un sistema de control de precios, junto a los considerables requerimientos informativos que necesita el Estado no sólo para “calibrar” cuantitativamente la estructura de precios relativos y las respectivas “nominalidades” involucradas sino para garantizar su efectivo cumplimiento (*enforcement*) han dificultado en la práctica su instrumentación como estrategia perdurable de estabilización nominal (Galbraith, 1952; Lerner, 1977; Calvo y Végh, 1994). Aún circunscribiendo una política de este tipo a un subconjunto relevante de precios de la economía (los bienes salario de mayor peso en la canasta de consumo popular, determinados insumos críticos

³² “Si las variaciones salariales pudieran ser administradas en alguna medida, el problema sería saber cómo. La manera precisa depende no sólo de la creatividad de los diagnósticos de los economistas y de sus propuestas técnicas, sino también de las instituciones, de la situación política y de la atmósfera cultural del país considerado” (traducción propia).

³³ Para una clasificación no exhaustiva de políticas de ingreso, véase Eichner (1983).

para los sectores productivos, combustibles, etc.), las pujas intersectoriales que suelen suscitarse bajo esta clase de estrategia requieren de una gran capacidad y legitimidad política para poder lograr y, sobre todo, sostener en el tiempo un proceso de desinflación basado en este tipo de medidas.

Un segundo tipo de políticas de ingreso está dado por las pautas de precios y salarios de naturaleza voluntaria. En este caso, se apela al poder de coordinación y persuasión del Estado y a cierto grado de congruencia de intereses del lado de los actores intervinientes –como puede ser la preservación de la competitividad internacional– para asegurar una mayor cooperación entre las partes a fin de garantizar el cumplimiento de las pautas gubernamentales. Uno de los ejemplos más citados de este tipo de política remite a la experiencia austriaca de las décadas de los sesenta y setenta, donde esta clase de instrumento fue aplicado con la finalidad de reducir la tasa de inflación y, al mismo tiempo, preservar el equilibrio externo, para lo cual fue necesario articular las políticas fiscal y monetaria con las pautas de precios y salarios y la política cambiaria (Guger y Polt, 1994). Estados Unidos, a través de los *guideposts* de Kennedy (Setterfield, 2007), y Gran Bretaña, mediante la restricción voluntaria a las demandas de aumentos salariales acordada entre el gobierno y ciertos representantes sindicales a fines de la década de los cuarenta (Brown, 1994), también promovieron el uso de pautas voluntarias de aumento salarial.

La efectividad de las pautas voluntarias de precios y salarios varía con el contexto histórico, político e institucional en que fueron implementadas. Su aplicación ha sido bastante exitosa en algunos países europeos, como el mencionado caso austriaco, y menos eficaces en el caso de los países anglosajones. Al igual que los controles de precios y salarios, los acuerdos voluntarios presuponen el cumplimiento de determinados requisitos que no siempre se materializan; en particular, el grado de compromiso y cooperación requerido entre los actores sociales involucrados en las negociaciones colectivas (Dunlop, 1966). La falta de incentivos que indujeran más naturalmente a las partes involucradas a respetar los lineamientos de las pautas voluntarias también dificultó su implementación o sostenibilidad.³⁴

Procurando introducir una solución intermedia entre los controles y las pautas voluntarias de precios y salarios, en la década de los setenta varios autores norteamericanos trabajaron en el diseño de políticas de ingreso de carácter tributario o TIP (por sus siglas en inglés: *Tax-Based Income Policies*), con el fin de alinear los incentivos de empresas y trabajadores en la negociación colectiva mediante el diseño de mecanismos que penalizaran (premiar) por la vía impositiva el comportamiento inflacionario (desinflacionario) de los agentes involucrados. Las TIP fueron pensadas bajo diferentes variantes, castigando a las empresas que convalidasen aumentos salariales por encima de la pauta estatal fijada –establecida generalmente en torno a la evolución de la productividad laboral– al inicio de las negociaciones colectivas (Wallich y Weintraub, 1971; Weintraub, 1978), o compensando a los trabajadores cuyos salarios no alcanza-

³⁴ Este punto es importante para el análisis de la situación en la Argentina, dado que la pauta salarial sugerida –de manera relativamente informal– por el gobierno en los últimos años podría asimilarse a este tipo de políticas de ingreso. En el caso argentino las dificultades para su instrumentación parecerían estar asociadas a la heterogeneidad al interior del campo sindical como empresarial. Volveremos sobre este punto en la última sección.

ran lo estipulado en dicha pauta (Seidman, 1978). En cualquiera de sus versiones, el objetivo buscado en el diseño de las TIP era introducir incentivos que alinearan más directamente las pautas de precios y salarios dictaminadas por las autoridades con el accionar espontáneo de los agentes involucrados, evitando las dificultades de *enforcement* propias de los controles centralizados, así como la tendencia a la defección en los esquemas basados en la “buena voluntad” de los actores.

Más allá de su carácter superador desde el punto de vista de los incentivos involucrados, son pocas las experiencias históricas que han apelado al uso de TIP. Entre los escasos países que en algún momento pretendieron adoptar esquemas semejantes para contener o reducir la inflación se encuentran Hungría, Polonia y la República Checa a comienzos de la década de los noventa (Bruno, 1993). El acotado número de experiencias de este tipo obedece a que, al igual que el resto de las políticas de ingreso, su implementación práctica exige contar con un aparato estatal prácticamente tan desarrollado desde un punto de vista técnico y burocrático como el que se requiere para implementar los esquemas más férreos de controles de precios, capaz de controlar su cumplimiento efectivo, monitorear el comportamiento de empresas y sindicatos para penalizar y premiar a los distintos actores, según corresponda, y contar con una matriz informativa desagregada a nivel sectorial sobre la dinámica de precios, márgenes de beneficios, salarios y productividades sectoriales de dimensiones considerables.³⁵

Estado, mercado y sindicatos

En cualquiera de sus formas la implementación de las políticas de ingreso resulta inherentemente “tripartita”: involucra al Estado, tanto en su faz regulatoria (marco jurídico) como en su papel coordinador (marco político), y a su relación con los sindicatos y empresas, así como a la actitud más o menos proclive hacia la cooperación que muestren los distintos actores en el proceso de negociación salarial para acordar pautas de salarios y precios que, dependiendo del contexto institucional, pueden ser impuestas (controles de precios y salarios), sugeridas (pautas voluntarias de precios y salarios) o inducidas desde el accionar gubernamental (TIP).

Para analizar las instituciones del mercado de trabajo nos centramos en dos dimensiones o relaciones fundamentales: la relación Estado-mercado y la relación capital-trabajo. Las instituciones del mercado de trabajo aluden al marco jurídico y regulatorio en el que se desenvuelven las relaciones laborales, así como al mayor o menor grado de coordinación o cooperación existente entre los actores sociales involucrados en las negociaciones colectivas, y trascienden la faz estrictamente administrativa o jurídica en el sentido planteado por Crouch, que concibe a las instituciones como “redes estables de relaciones entre actores sociales que inciden en su comportamiento de manera más o menos predecible –a diferencia de las reacciones suscitadas por la intervención estatal o los movimientos del mercado” (Crouch, 1994: 176; traducción propia).

Desde el punto de vista de la relación Estado-mercado, importa sobre todo el grado de regulación o desregulación del mercado de trabajo, una dimensión clave para precisar el contexto institucional en que se implementan (o no) las políticas de ingreso. Un

³⁵ Para un análisis crítico de las TIP, véase Ackley, Greenspan y Modigliani (1978); Dildine, Sunley, Pechman y Slitor (1978); Rees, Mitchell y Ulman (1978); y, más recientemente, Agis (2011).

mercado de trabajo virtualmente desregulado (por ejemplo, en el sentido pregonado por el “Consenso de Washington”) relega, por definición, el tipo de asociatividad de trabajadores y empresarios que resulta imprescindible para articular cualquier esquema más o menos estable de políticas de ingreso, para lo que se requiere la comparecencia de actores representativos. Bajo tales condiciones la “aquiescencia” de los trabajadores se alcanza a través de la amenaza latente de una mayor tasa de desocupación y el proceso de formación de precios –y la distribución del ingreso resultante– queda supeditada al “grado de monopolio” imperante, en el sentido de Kalecki (1971).

Desde el punto de vista de la relación capital-trabajo, lo que cobra más relevancia es el mayor o menor grado de coordinación existente entre sindicatos y empresas. Cuando dicha coordinación es baja –sea por la preeminencia de una elevada conflictividad social o por la inexistencia de instituciones suficientemente representativas– resulta más difícil instrumentar políticas de ingreso con cierto grado éxito, sobre todo las pautas voluntarias de precios y salarios. Bajo tales circunstancias no ha sido infrecuente la imposición unilateral de los controles de precios y, sobre todo, salarios, estrategia que por su propia naturaleza tiende a resultar regresiva y/o inefectiva.

En el Gráfico 3.1 se representan las dos dimensiones mencionadas. El eje vertical denota el mayor o menor grado de desregulación del mercado de trabajo. En el origen o vértice se ubican las sociedades en las que existe un elevado grado de regulación del mercado laboral. A medida que se avanza hacia arriba a lo largo del eje vertical disminuyen las regulaciones y la amplitud de la cobertura en materia de derechos laborales. El eje horizontal, por su parte, refleja el grado de cooperación existente entre empresarios y sindicatos. En este caso, cerca del origen se ubican las sociedades en que existe una menor tradición cooperativa entre empresarios y sindicatos y, a medida que se transita hacia la derecha, aparecen situaciones caracterizadas por una mayor cultura del acuerdo o la coordinación.

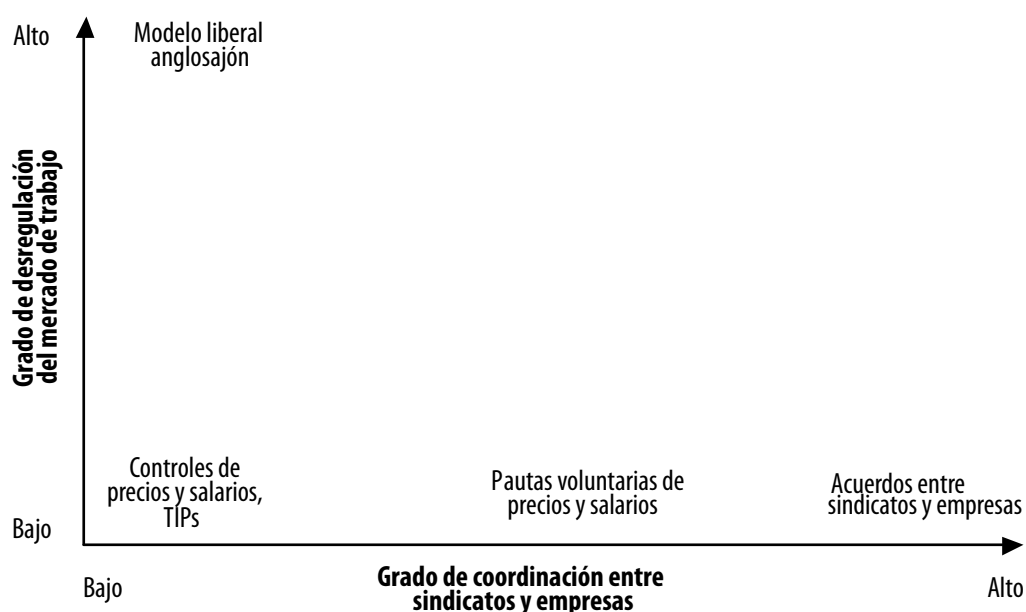
El Gráfico 3.1 permite identificar dos casos extremos: en la esquina superior izquierda el modelo liberal o *anglosajón*, y en la esquina inferior derecha el modelo en que predominan los acuerdos centralizados entre sindicatos y empresas (modelo *escandinavo* o *nórdico*). Lo interesante de estos casos extremos es que en ambas situaciones ha tendido a prescindirse de la aplicación de políticas de ingreso. En el modelo *anglosajón* ello resulta evidente, pues por definición en dicho contexto sólo cabe aplicar políticas de estabilización convencionales (de carácter monetario y/o fiscal) para preservar la estabilidad de precios o reducir la tasa de inflación.

La desregulación del mercado de trabajo promovida por los gobiernos conservadores de Thatcher (Gran Bretaña) y Reagan (Estados Unidos) desde fines de los años setenta y comienzos de los ochenta (Wilkinson, 2000) y las distintas experiencias latinoamericanas de apertura, privatización y desregulación de mercados de la década del noventa (Novick *et al.*, 2009) constituyen los casos paradigmáticos de este tipo de modelo. Se trata, en todos los casos, de experiencias basadas en la idea de que las fuerzas del mercado constituyen el mecanismo institucional más conveniente para regular la intensidad del conflicto distributivo, al disciplinar a los trabajadores a través de la amenaza latente –o el padecimiento efectivo– de la desocupación. Bajo este paradigma las políticas de ingreso no tienen prácticamente cabida, bajo ninguna de

sus distintas variantes, salvo quizás en situaciones en que se reconoce la existencia de inflación inercial.

GRÁFICO 3.1

Relaciones laborales y contexto institucional



Fuente: elaboración propia sobre la base de Tarantelli (1986) y Crouch (1994).

En el modelo *escandinavo* o *nórdico* representado en el extremo inferior derecho la prescindencia de políticas de ingreso resulta menos intuitiva y obedece al alto grado de coordinación existente entre sindicatos y empresas; aunque cabe advertir que en muchos casos esta aparente prescindencia ha sido compensada en la práctica por la estrecha relación entre los partidos de gobierno y los sindicatos. Las experiencias de Austria (Guger y Polt, 1994), Dinamarca (Boje y Madsen, 1994) y Suecia (Åberg, 1994) constituyen los casos paradigmáticos de este tipo de modelo. Se trata de experiencias en general exitosas en materia antiinflacionario –“exitosas” en el sentido de que han alcanzado la estabilidad nominal sin aumentar significativamente sus tasas de desocupación (Tarantelli, 1986). Cabe resaltar, sin embargo, que aún cuando en este tipo de situaciones las autoridades tienden a permanecer al margen de las negociaciones colectivas, el Estado sostiene un marco regulatorio y de derechos que delimita de manera decisiva las condiciones bajo las que se desenvuelve la relación capital-trabajo y se llevan a cabo las negociaciones laborales.

En una situación intermedia, con cierto grado de regulación del mercado de trabajo y de cobertura en materia de derechos laborales, pero caracterizada por una relativamente baja cooperación entre empresarios y sindicalistas, se encontrarían aquellos casos en que se apela al uso de políticas de ingreso para encauzar la puja distributiva

y asegurar la contención y/o reducción de la inflación. El Estado opera en estos casos como un agente mediador o catalizador de las negociaciones colectivas, mediante la aplicación de controles de precios y salarios (y/o eventualmente TIP), o estableciendo pautas de precios y salarios voluntarias procurando conciliar las aspiraciones distributivas divergentes de sindicatos y empresarios.

En otras palabras, las políticas de ingreso propiamente dichas tienden a entrar en escena cuando no existen mecanismos de disciplina “espontáneos” –el mercado de trabajo desregulado– ni el grado de coordinación suficiente entre empresarios y sindicatos como para llegar a resoluciones de conflicto duraderas –sean las soluciones relativamente más regresivas o “de mercado” del primer caso, sean las potencialmente más progresivas y acordadas del segundo. Se trata de situaciones que, desde el punto de visto sociopolítico, podrían caracterizarse como de “empate hegemónico”, dado que si bien existe una infraestructura legal (derechos laborales, negociaciones colectivas, un sistema de protección y previsión social más o menos desarrollado, etc.) capaz de allanar el terreno para la construcción de consensos, tienden a prevalecer soluciones no cooperativas que prorrogan la carrera entre precios y salarios en lugar de apaciguarla, en línea con la representación poskeynesiana del proceso inflacionario. Dentro de este caso intermedio cabría ubicar a los llamados regímenes de alta inflación como los que caracterizaron a varios países de América Latina en la década de los ochenta, con una relativamente intensa regulación del mercado de trabajo, razonable cobertura en materia de derechos laborales y un elevado grado de conflictividad en el campo de las relaciones laborales.

El Gráfico 3.1 puede asimismo resultar útil para representar las transiciones político-institucionales, tanto aquellas propias de la segunda posguerra en que se desarrollan y consolidan los Estados de Bienestar, partiendo de situaciones cercanas a las representadas en el extremo superior izquierdo y llegando a situaciones que tienden a situarse a lo largo del eje horizontal (más o menos cerca del origen dependiendo del grado de cooperación entre sindicatos y empresarios), hasta el camino inverso característico de las últimas décadas, de retracción de los Estados de Bienestar y cercenamiento de derechos laborales y sociales.

El propio caso argentino puede pensarse, muy estilizadamente, en los términos de dicha evolución. Durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en particular a partir del ascenso del primer gobierno peronista, se instauran varios de los pilares del Estado de Bienestar argentino, en especial los relacionados con la ampliación de la cobertura en materia de derechos laborales. La sucesión de golpes de Estado de los cincuenta y sesenta no logró dar marcha atrás con todos los derechos laborales previamente obtenidos (a pesar de que en varios momentos se prohibieron las actividades sindicales y la negociación colectiva), por lo que las políticas de las décadas de los cincuenta y sesenta pueden situarse a lo largo del eje horizontal del Gráfico 3.1, relativamente cerca del vértice. Las reformas llevadas a cabo bajo la última dictadura militar, y en particular las encaradas en los años noventa, redujeron la presencia del Estado y disminuyeron el grado de regulación del mercado de trabajo, desplazando la posición hacia arriba a lo largo del eje vertical. Hacia fines de la década de los noventa el desempleo se constituía en el principal mecanismo de disciplinamiento social. A

CUADRO 3.1

Políticas de ingreso aplicadas en países desarrollados seleccionados

	Estados Unidos	Gran Bretaña	Francia	Suecia	Dinamarca	Alemania	Austria	Italia
Controles de precios y salarios	Sí (controles de Nixon en la década de 1970)	Sí (salarios públicos en la década de 1960)	Sí (décadas de 1960 y 1970)	No (rechazo por parte de sind. y empresas)	Sí (décadas de 1960 y 1970)	No	No	Sí (controles de salarios en la década de 1990)
Pautas voluntarias de precios y salarios	Sí (pautas salariales de Kennedy en la década de 1960)	Sí (década de 1960)	No (excepto para el caso del sector público en la década de 1990)	No (rechazo por parte de sind. y empresas)	No	No	Sí (equilibrio externo y coordinación con políticas fiscal y monetaria)	No
Otro tipo de políticas de ingreso	No	No	Salario mínimo, part. de los trabajadores en los beneficios de las empresas	<i>Law-boning*</i> y TIP (década de 1980), ppio. de solidaridad salarial, Comisión Rehnberg ¹ (década de 1990)	Políticas de ingreso solidarias, indexación salarial (se abandona en 1986) y principio de solidaridad salarial (se abandona en la década de 1990)	Política de concertación, límites al accionar del Estado, codeterminación entre sindicatos y empresarios	Comisión paritaria (Sub-comisiones de Precios y Salarios)	<i>Scala mobile</i> hasta la década de 1990, contratos salariales por cuatro años (inflación esperada)

* Reuniones entre el gobierno y las partes que intervienen en la negociación para indicar el monto de incremento salarial compatible con la estabilidad de precios.

¹ Creada en 1990, esta comisión se orientaba a coordinar los acuerdos salariales a través del mercado de trabajo (también realizó un seguimiento de precios).

Fuente: elaboración propia sobre la base de Boyer, Dore y Mars (1994) y Setterfield (2007).

partir de 2003 se observa un cambio de orientación no sólo desde una perspectiva macroeconómica sino también institucional, que supone una reversión o deslizamiento hacia abajo a lo largo del eje vertical, asociado al nuevo impulso a la negociación colectiva y al restablecimiento de varios de los derechos laborales perdidos en la década precedente. De todos modos, aún resta un largo camino por recorrer en materia de coordinación entre empresas y sindicatos, más allá del papel desempeñado por el Estado para apuntalar las instituciones laborales y sociales, por lo que la experiencia argentina puede situarse actualmente en algún punto a lo largo del eje horizontal del Gráfico 3.1, más cerca del origen que de una posición “acuerdista”.

El Cuadro 3.1 recoge algunos de los hechos salientes referidos al uso de controles, pautas voluntarias de precios y salarios y otro tipo de políticas de ingreso aplicadas en los países desarrollados. La idea es mostrar la diversidad y heterogeneidad de las medidas aplicadas en distintos momentos históricos a partir de la identificación y diferenciación de dos modelos diferentes respecto a la concepción del uso de políticas de ingreso: el modelo *anglosajón* y el modelo europeo (en sus dos variantes, la de los países del Norte y centro de Europa y la de los países de Europa meridional).

En el caso del modelo europeo *escandinavo* o *nórdico* se destacan las experiencias sueca y danesa por su aplicación del principio de “solidaridad salarial”, que apuntaba a equiparar las remuneraciones de los trabajadores de distintas ramas de actividad sobre la base de su tarea o puesto de trabajo, procurando que los trabajadores de los sectores menos dinámicos de la economía pudiesen cobrar salarios superiores a los que se derivarían de la evolución de la productividad laboral en su propia rama de actividad (Åberg, 1994).

El más claro contraste con estas experiencias dentro del propio modelo europeo se encuentra en Italia, donde desde 1960 ha prevalecido un elevado grado de conflictividad, no sólo entre sindicatos y empresas sino también entre los propios sindicatos, obligando a una intervención estatal directa en la definición de políticas de ingreso para coordinar los intereses disímiles de las partes involucradas en la negociación colectiva y atenuar las presiones inflacionarias (Treu, 1994).

Las políticas de ingreso aplicadas en los países en desarrollo –cuando se las intentó implementar– difieren de las llevadas a cabo en las economías desarrolladas. Los países en desarrollo, en particular en América Latina³⁶, han tendido a evidenciar una volatilidad macroeconómica mucho mayor que la de los países desarrollados, comúnmente asociada a los límites al crecimiento impuestos por las restricciones de origen externo: en la segunda posguerra (el período de industrialización sustitutiva) a raíz de la recurrencia de problemas de déficits comerciales relacionados con limitaciones originadas del lado de la oferta de la economía, y desde fines de los setenta debido a la crisis de la deuda (década de los ochenta) y luego como consecuencia de las políticas de desregulación financiera y liberalización de los flujos internacionales de capital y las crisis cambiarias/financieras concomitantes (década de los noventa).

La dificultad para establecer acuerdos de largo plazo constituye el otro eje en torno al cual deben analizarse las políticas de ingreso en los países de la región. De hecho,

³⁶ Salvo expresa referencia en contrario, en lo que resta de esta sección al aludir a las economías en desarrollo se hace referencia a las economías latinoamericanas.

buena parte de las políticas de ingreso implementadas en las economías en desarrollo se llevaron a cabo en contextos de crisis (“emergencia nacional”) y/o de fuertes cambios institucionales.³⁷ Desde el punto de vista de las relaciones laborales, la mayoría de los países de América Latina (o, cuanto menos, los de mayor porte) pueden ubicarse, como en el caso de la Argentina, en el extremo inferior izquierdo del Gráfico 3.1; es decir, se caracterizan por la existencia de cierta regulación y cobertura en materia de derechos laborales y un grado no despreciable de desarrollo por parte de las organizaciones de trabajadores y cámaras empresariales, aunque no por la existencia de un elevado nivel de consenso o tradición cooperativa, o cuanto menos una hegemonía más clara, ni desde el punto de vista de la relación capital-trabajo, ni, las más de las veces, al interior de los campos sindical o empresarial.

En realidad, la distinción más importante a realizar en el caso de los países de la región a la hora de analizar sus políticas de ingreso es entre las experiencias desarrolladas bajo gobiernos democráticos y las llevadas a cabo por gobiernos de facto. El auge de los planes de estabilización heterodoxos durante los años ochenta se produjo en el contexto de regímenes de alta inflación bajo gobiernos democráticos. Su objetivo era reducir la tasa de inflación procurando atenuar o minimizar el costo de la estabilización afrontado por los sectores populares. Pero también los gobiernos militares recurrieron a las políticas de ingreso como parte de sus políticas de estabilización de precios, aunque en este caso por la vía autoritaria y con un objetivo manifiestamente regresivo.

El Cuadro 3.2 ilustra algunas de estas experiencias, tanto de las llevadas a cabo bajo gobiernos democráticos como de las implementadas por gobiernos dictatoriales. Dentro de las primeras se destacan los casos emblemáticos del Plan Austral (1985) y el Plan Cruzado (1986), que apuntaron a reducir la inercia inflacionaria a partir de la desindexación de los contratos salariales, tarifas, tipo de cambio y alquileres, aunque sin demasiado éxito. Ambos introdujeron una nueva moneda y fijaron el tipo de cambio nominal con el objetivo de desvincular los ajustes de los valores internos respecto de la inflación pasada, introduciendo mecanismos de control de precios y salarios y de congelamiento de las tarifas públicas (Frenkel y Ros, 1997).

Se ilustran además otras experiencias (relativamente más exitosas), como las de México y Uruguay, también de la segunda mitad de la década de los ochenta. En el caso de México, en 1987 se firma el “Pacto de Solidaridad”, un acuerdo de carácter tripartito que estableció un congelamiento de las tarifas de servicios públicos, del tipo de cambio nominal y del salario mínimo por un período de diez meses que, en conjunto con acuerdos con grandes empresas (destinados a evitar el incremento en precios líderes) logró poner fin a la inflación elevada (Dornbusch, 1986; Dornbusch y Fischer, 1992).

En el caso de Uruguay, en la década del ochenta se lograron activar ciertos mecanismos institucionales (Concertación Nacional Programática, Consejo Superior de Salarios y Consejos de Salarios Sectoriales) que facilitaron la adaptación a un contexto recesivo ligado directamente a la crisis de la deuda. La naturaleza tripartita de estas instancias de negociación colectiva contribuyó a legitimar los reclamos de los actores sociales

³⁷ Elvander (1974) indica que es más fácil llevar a cabo políticas de ingreso en contextos estables (en los que se pueden establecer acuerdos de más largo plazo) o en momentos de “emergencia nacional”. La aceptación (en el corto plazo) de las reglas impuestas por las políticas de ingreso en las economías en desarrollo pareciera responder a esta segunda situación.

CUADRO 3.2

Políticas de ingreso aplicadas en países en desarrollo seleccionados

	Argentina		Brasil		México	Uruguay
	Años '60	Años '70	Años '80	Años '60	Años '80	Años '80
Controles de precios y salarios	Sí	Sí	Sí. Congelamiento legal de precios y salarios. Terapia de shock, desindexación	Sí. Compulsivos para precios de bienes alimenticios y servicios públicos	Sí. Congelamiento legal de precios y salarios. No Terapia de shock, desindexación	Sí (precios públicos y desindexación salarial)
Pautas voluntarias de precios y salarios	No	Pacto Social. Aumentos suma fija para los salarios, suspensión de negociación colectiva	No	No	Pacto de Solidaridad tripartito. Congelamiento del salario mínimo por diez meses y de precios líderes	Concertación social a partir de acuerdos tripartitos
Otro tipo de políticas de ingreso	Premio para las empresas que se comprometan a fijar sus precios por un período de tiempo determinado (beneficios fiscales y acceso preferencial al crédito). Prohibición de negociaciones colectivas	Congelamiento de tarifas públicas. Subsidio a insumos importados	No	Incentivos a empresas privadas que restrinjan los aumentos de precios (política tributaria y crediticia). Prohibición de negociaciones colectivas	El público fue instado a defender los controles de precios. Posibilidad de que los consumidores denunciaran a quienes no respetaran los controles de precios	Congelamiento de tipo de cambio y tarifas públicas por diez meses

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dornbusch y Simonsen (1987), Kiguel y Liviatan (1989), Llach y Gerchunoff (1998), Abreu (1990) y Moreno-Brid y Ros (2009).

involucrados y, a su vez, permitió una mejor articulación entre las políticas macroeconómicas adoptadas (Frenkel y Damill, 1988).

Otra experiencia interesante fue la de la Argentina de comienzos de los años setenta, durante el tercer gobierno de Perón, cuando se adoptó un “Pacto Social” que estableció un aumento de suma fija para todos los trabajadores (lo cual supuso un incremento de 20% en los salarios más bajos), la suspensión de la negociación colectiva por dos años y un congelamiento de los precios a partir de un listado oficial. La imposibilidad de hacer frente a los incrementos de precios en los insumos importados, la creciente presión sindical asociada al debilitamiento del sistema político luego de la muerte de Perón y la necesidad de ajustar las tarifas de servicios públicos llevaron a una gran paritaria nacional y a un incremento en los precios previamente congelados que finalmente dio por tierra con el éxito inicial del Plan.³⁸

En el caso de los gobiernos democráticos, la finalidad de los controles fue promover la desindexación de los principales precios de la economía para atenuar las expectativas inflacionarias y contribuir a la reducción de las altas tasas de inflación actuando sobre su dinámica inercial, procurando evitar o minimizar el impacto regresivo de las políticas de administración de la demanda agregada instrumentadas en conjunto con las medidas de corte más administrativo.³⁹ Los planes de estabilización heterodoxos llevados a cabo en los ochenta, como el Austral (Argentina) y el Cruzado (Brasil), se implementaron en contextos inflacionarios mucho más acuciantes que en los sesenta (régimenes autoritarios) y bajo una mayor inestabilidad macroeconómica vinculada con la crisis de la deuda externa. Asimismo, los programas se dieron en un marco mucho más proclive a la generación de consensos sociales (aunque, huelga aclarar, con una dinámica de negociación que se asemeja más a la del caso de meridional que a la del norte europeo).

Por el contrario, bajo las distintas dictaduras el objetivo de la aplicación de políticas de ingreso solía radicar en reducir la inflación mediante el congelamiento salarial y la restricción a la actividad sindical. En los países analizados, la caída de la inflación –que no siempre se produjo– se dio en simultáneo con una retracción de la participación de los asalariados en el producto, la reducción del salario real y/o la pérdida de derechos laborales. Durante los años sesenta, por ejemplo, tanto en Argentina como en Brasil los gobiernos autoritarios establecieron programas económicos (Plan Krieger Vasena y Plan Bulhoes-Campos, respectivamente) que condujeron a un aumento en el tipo de cambio junto con acuerdos de precios y prohibición de negociaciones salariales libres, donde la política salarial era decidida directamente por las autoridades políticas (ver Cuadro 3.2).⁴⁰

³⁸ Otro caso emblemático es el de Israel en 1985, donde se llevó a cabo un plan de estabilización que incluyó una devaluación de la moneda local, un programa de ajuste fiscal y un congelamiento de precios y salarios. La particular situación geopolítica de Israel (ayuda económica por parte de Estados Unidos) y la efectividad del acuerdo con el principal sindicato (*Histadrut*, la Federación General de Trabajadores de la Tierra de Israel) dificulta la comparación lineal con los casos latinoamericanos, más allá de la similitud de algunas de las políticas aplicadas.

³⁹ Aunque en el caso del Plan de Convertibilidad implementado en la Argentina a partir de 1991, en el que junto con las medidas de índole cambiaria/monetaria se dispuso la prohibición de la indexación salarial, no se advirtió ninguna prevención del gobierno por el eventual impacto regresivo de dicha medida, aún cuando dicho plan se implementó bajo un contexto institucional democrático.

⁴⁰ En el caso de la Argentina se dispuso un incremento salarial y un congelamiento por dos años. En Brasil se adoptó un reajuste por medio de una fórmula que incluía la inflación actual, la inflación esperada y la

Algunos hechos estilizados

De lo expuesto hasta aquí cabe inferir algunos hechos estilizados que pueden resultar de interés para el análisis de la situación local. En primer lugar, los casos más exitosos en materia de contención o reducción inflacionaria, sobre todo en los países industrializados (aquellos que han logrado su objetivo de estabilidad evitando incurrir en costos recesivos en lo económico y/o regresivos en lo social) coinciden con un alto grado de coordinación entre sindicatos y empresarios y con un Estado que no interviene directamente en las negociaciones pero que tiende a garantizar la provisión y el sostenimiento de políticas sociales de carácter universal⁴¹, típicamente asociadas a la etapa dorada de los Estados de Bienestar (1948-1971). Como en los casos de Austria, Dinamarca o Suecia, se trata de contextos institucionales en que los acuerdos sobre las pautas de precios y salarios se resuelven entre los propios actores “privados”; aunque, como fuera señalado, en muchos de estos casos esta aparente prescindencia estatal contrasta en la práctica con la estrecha relación entre los elencos gobernantes y los sindicatos. La mayor o menor imbricación entre gobiernos y sindicatos constituye un aspecto fundamental del análisis de las políticas de coordinación salarial.

En segundo lugar, tal como fuera representado en el Gráfico 3.1, la tendencia a adoptar políticas de ingreso como herramienta antiinflacionaria parecería aumentar a medida que el grado de coordinación entre sindicatos y empresas disminuye, característica que suele presentarse sobre todo en los países en desarrollo. La necesidad de que el Estado interceda entre los actores no sólo denota el hecho de que la reducción de la inflación constituye en buena medida un problema de acción colectiva sino que, en general, la resolución o encauzamiento del conflicto distributivo constituye una condición *sine qua non* para su resolución. En la práctica han sido relativamente pocos los casos concretos en que esta tarea se pudo concretar fructíferamente.

Finalmente, se advierte que las políticas de ingreso han sido más exitosas en términos relativos para *contener* (evitar que aumente) la inflación que para *reducirla*; aunque, por la experiencia histórica, obviamente la primera aseveración tiende a representar más la situación de los países desarrollados y la segunda la de los países en desarrollo. A su vez, la recurrencia a la aplicación de políticas de ingreso se acrecienta en períodos de aceleración inflacionaria en comparación con situaciones de inflación baja y estable, independientemente del grado de desarrollo alcanzado por los países. En tal sentido, pareciera

productividad. La continua subestimación de esta última llevó a la caída del salario real, en particular en el caso de los estratos sociales más bajos (Abreu, 1990).

⁴¹ Tarantelli se refiere a este tipo de instrumentos de protección social y laboral como “bienes de alcance macroeconómico” (*macro-goods*) desde una perspectiva que concibe a la estabilidad de precios como un bien público: “De acuerdo con la definición conocida de Samuelson, un bien público es aquel que puede ser consumido por cada individuo sin que ello afecte el monto total disponible para el consumo de los demás. Pero una característica central de la estabilidad de salarios y precios considerada como un bien público es que, mientras que todos se benefician de ella, su provisión depende generalmente del comportamiento de un grupo particular de la sociedad: los trabajadores y sus organizaciones. Así, a diferencia de la iluminación de las calles, este tipo particular de bien público no es provisto por el gobierno ni por la sociedad en su conjunto. Los trabajadores y sus organizaciones no están interesados sólo en la estabilidad de salarios y precios como un bien público: existen otros “bienes” que interesan a los trabajadores, que pueden no interesar a otros grupos sociales. Ejemplos de este tipo de bienes, que denomino aquí bienes de alcance macroeconómico [*macro-goods*], son los seguros públicos de desempleo, los fondos de pensión, los programas de capacitación laboral, los seguros de salud para los trabajadores y, más en general, las acciones potenciales de gobierno en áreas vinculadas con la distribución del ingreso, la política laboral y la legislación social” (Tarantelli, 1985: 5) (traducción propia).

que en la práctica las políticas de ingreso han resultado menos efectivas precisamente cuando las circunstancias inclinaron más la balanza en favor de su utilización o, alternativamente, que tienden a entrar tardíamente en el menú de instrumentos de política, cuando la tasa de inflación ya se ubicó en un nivel más alto que el deseado y la tarea de estabilización nominal resulta más compleja, sobre todo si existen elementos de inercia.

4. REFLEXIONES FINALES, CON REFERENCIAS AL CASO ARGENTINO

Al margen de la discusión analítica sobre las causas de la inflación, en la práctica parecería existir una disyuntiva entre la aplicación de políticas ortodoxas (que proponen la contracción del nivel de actividad) y heterodoxas o “alternativas” (como pueden ser los acuerdos de precios y salarios entre empresas y sindicatos) con el objetivo de reducirla. El grado de institucionalidad laboral parece ser un factor decisivo en esta disyuntiva: a mayor institucionalidad laboral (entendida en el sentido amplio propuesto en la Sección 3), menos atinada parecería la implementación de políticas antiinflacionarias contractivas de corte ortodoxo, por su elevado –e innecesario– costo social y económico (Tarantelli, 1986; Crouch, 1994); por el contrario, a menor institucionalidad laboral, más difícil se presenta la aplicación de políticas que supongan un elevado grado de coordinación entre los distintos actores sociales (más aún si existen pujas intestinas al interior de las partes involucradas), por lo que a primera vista podrían tender a parecer más aplicables las políticas de estabilización tradicionales.

Esta apreciación no supone consentir la aplicación de políticas de corte ortodoxo en contextos institucionales débiles o desfavorables desde el punto de vista de la posibilidad de construir acuerdos sociales estables sino, fundamentalmente, llamar la atención sobre la necesidad de una construcción institucional que contribuya a establecer o facilitar la consecución de compromisos sociopolíticos viables para los actores involucrados en las negociaciones colectivas. Se trata de un tema en que, lamentablemente, los sectores conservadores han mostrado una clarividencia notable, en particular en relación con la desregulación del mercado de trabajo y la destrucción de derechos laborales. Dichas políticas, además de su efecto regresivo inmediato desde un punto de vista económico-social, tienen el efecto mediato de dificultar la instrumentación de soluciones concertadas desde un punto de vista institucional. En todo caso, lo que se pretende advertir es que la opción por las políticas heterodoxas de contención o reducción de la inflación es al mismo tiempo una alternativa que necesariamente involucra una profundización de la institucionalidad laboral.⁴² Asimismo, esta alternativa implica que la evaluación de las medidas heterodoxas que se pretenda aplicar debe contemplar no sólo sus efectos inmediatos en materia antiinflacionaria sino también su impacto mediato en materia institucional, social y política.

⁴² En rigor, no sólo de la institucionalidad laboral. Resulta asimismo esencial fortalecer los instrumentos y políticas públicas relacionadas con la administración del impacto interno de las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales, así como los mecanismos de monitoreo de los formadores de precios en mercados concentrados. El compromiso gubernamental con una política de coordinación salarial progresiva resultará más asequible cuanto más desarrolladas estén las instituciones, capacidades e instrumentos de política necesarios para el disciplinamiento de los sectores empresarios con poder de mercado.

En otras palabras, el propio contexto institucional y sociopolítico en el que funciona la economía constituye un factor decisivo de toda política de estabilización, que resulta tanto o más importante que las distintas interpretaciones sobre el origen de la inflación, dado que en rigor es el contexto institucional el que determina la efectividad relativa de los distintos instrumentos disponibles. Vivimos en un mundo que los economistas denominan “de segundo mejor”, en el que puede resultar sumamente complejo instrumentar determinadas medidas si no están dadas las condiciones necesarias para que se cumplan los resultados esperados, en particular las condiciones institucionales.⁴³

Como fuera mencionado al comienzo, el aspecto más dificultoso de un eventual acuerdo de precios y salarios remite al cumplimiento y monitoreo de la cláusula relacionada con la moderación en el ritmo de aumento de los precios. En tal sentido, el mayor desafío para un eventual acuerdo de precios y salarios está vinculado con las distintas velocidades a las que, en caso de éxito, se modificarían las reglas de formación de los precios en los distintos sectores. Si, como podría preverse, inicialmente tiende a prevalecer cierta inercia inflacionaria, resulta altamente probable que en el corto plazo se produzca algún deterioro distributivo. Ello no implica, como se expuso en la Sección 2, una reducción del salario real –que puede incluso aumentar– sino el riesgo de que se reduzca la participación asalariada en el ingreso.

En consecuencia, difícilmente prospere un acuerdo de precios y salarios si no se introducen otros elementos en la discusión, que trasciendan la dimensión precios-salarios, y que permitan contrarrestar, de manera indirecta, el riesgo de retroceso en la participación asalariada en el ingreso. Como vimos en la Sección 3, la experiencia histórica parecería indicar que las políticas de ingreso como instrumento de estabilización nominal resultaron más efectivas cuando se pusieron en práctica en el marco de acuerdos sociales más amplios, que incluían, por ejemplo, el compromiso sociopolítico del Estado con el objetivo de pleno empleo (y una cobertura amplia del seguro de desempleo como derecho y reafirmación de dicho compromiso), o la garantía estatal de salud y educación de cobertura universal, pública y gratuita, por citar un par de ejemplos. En el mismo sentido, una reforma tributaria progresiva podría constituir otro elemento a considerar en el marco de una discusión sobre precios y salarios.

En la Argentina las pautas salariales voluntarias dispuestas en los últimos años (con mayor o menor grado de publicidad y efectividad según la coyuntura) fueron acompañadas por distintos resortes o instrumentos institucionales complementarios, que no siempre fueron explicitados. Por ejemplo, los sucesivos ajustes en el monto mínimo no imponible para la cuarta categoría del impuesto a las ganancias podrían ser concebidos como una política de ingresos de carácter tributario (del tipo de las TIP referidas en la Sección 3) en que los sindicatos se avienen a moderar sus reclamos salariales a cambio de un aumento en su ingreso disponible financiado por la disminución de la recaudación del impuesto a las ganancias. Pero dicho dispositivo, al margen de su alcance más o menos limitado⁴⁴, no llega a constituir los fundamentos de una mayor institucionalidad laboral que abone el camino de un acuerdo o entendimiento más estratégico entre empresas y sindicatos.

⁴³ Para un análisis de la relación entre la dirección de causalidad macroeconómica y las condiciones históricas e institucionales, véase Nayyar (2007).

⁴⁴ Por su naturaleza, se trata de un compromiso en el que sólo los trabajadores de mayores ingresos (aquellos efectivamente alcanzados por el impuesto a las ganancias) obtienen algún beneficio.

Otro ejemplo de políticas instrumentadas en consonancia con las negociaciones salariales (que coincidieron con las paritarias más importantes) remite a los incrementos en las asignaciones familiares; medida de un importante impacto progresivo puesto que aumenta los ingresos de las familias más numerosas, que frecuentemente se encuentran entre los hogares más vulnerables. Con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, cuyo monto se encuentra directamente relacionado con las asignaciones familiares del régimen formal, el impacto de los incrementos en las asignaciones familiares resulta aún más progresivo, puesto que alcanza a las familias con jefe de hogar desocupado o que trabaja en el sector informal de la economía. La explicitación de estos mecanismos y su perfeccionamiento podrían contribuir a los objetivos planteados; un “bien de alcance macroeconómico” (*macro-good*) en el sentido de Tarantelli (1986) (ver nota al pie 42).

Ciertamente, entre las políticas que contribuyeron a vigorizar la institucionalidad laboral se encuentran el impulso a la negociación colectiva y la política de aumento del salario mínimo. En el primer caso, la multiplicación de las negociaciones colectivas permitió no solamente incorporar instrumentos a la política salarial y cierto manejo en la puja distributiva por parte del Estado sino también mejorar los canales de diálogo entre los empresarios y sindicatos. Existe evidencia de que este proceso permitió una mejora en la distribución del ingreso: los trabajadores bajo convenio han obtenido en los últimos años incrementos más importantes que los que están fuera de convenio –generalmente profesionales y personal jerárquico– y varios sindicatos acordaron mejoras más significativas para las categorías de menores salarios en el convenio colectivo (Schleser y Soto, 2010). La recuperación del salario mínimo, por su parte, contribuyó a una mayor institucionalidad, al producirse en el marco del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, en el que participan representantes de los trabajadores, empresarios y el Estado. Entre los efectos de esta política están la elevación del piso salarial (impactando directamente en la mejora de la distribución salarial) y la emisión de señales de impulso a las negociaciones colectivas.⁴⁵

En términos de su contribución a una mayor institucionalidad laboral, un capítulo aparte merece la posibilidad latente de regular el derecho constitucional a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.⁴⁶ Desde una perspectiva meramente coyuntural, la aceptación empresarial de alguna variante de dicha institución constituiría una contrapartida más creíble ante la solicitud de moderación “nominal” que la promesa empresarial de “autocontención” en la formación de precios. No es lo mismo proponer una moderación nominal en el ritmo de aumento de los salarios a cambio del compromiso de moderación en el ritmo de remarcación de los precios⁴⁷, que a cambio de cierta participación en las ganancias de las empresas. Desde una

⁴⁵ Como fuera señalado, la política de Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) constituye una política de *redistribución* de ingresos y no una política de ingresos (que en general se refiere a la pauta salarial media). De hecho, en los últimos años la determinación del SMVM se produjo luego de las negociaciones paritarias, estableciendo más un piso salarial y la convalidación de los incrementos resultantes de las negociaciones colectivas precedentes que una señal a futuro para coordinar expectativas. En tal sentido, el SMVM no debería utilizarse como instrumento o señal tendiente a “disminuir la nominalidad” sino como herramienta de protección contra los eventuales efectos regresivos de ese tipo de políticas.

⁴⁶ Derecho contenido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Entre 2010 y 2011 se presentaron cuatro proyectos de Ley en el Congreso de la Nación para hacer efectivo su cumplimiento.

⁴⁷ Por cierto, se trata de un compromiso que la representación gremial empresarial puede asumir en nombre de sus representados, pero que difícilmente pueda hacer cumplir a sus representados.

perspectiva política, resulta difícil pensar en una reforma institucional más adecuada para legitimar la agenda de coordinación salarial y neutralizar eventuales efectos secundarios regresivos.⁴⁸

Desde una perspectiva más estructural o de mediano-largo plazo, la institucionalización de la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas puede contribuir a reducir la dispersión en torno a la pauta salarial impulsada por el gobierno, dado que la diferenciación salarial por desempeño (a nivel sectorial y de las empresas) se derivaría del resultado económico de cada firma en particular, más allá de lo negociado a nivel de las paritarias. Ello a su vez plantea el riesgo de que en algunos sectores capital-intensivos la institución de la participación en las ganancias redunde en premios salariales desmedidos en relación con los obtenidos por los trabajadores de otros sectores que no reúnen las mismas características estructurales, lo que introduce el desafío de una reglamentación progresiva de dicho derecho.⁴⁹ Por ejemplo, dado el monto a ser redistribuido (según la base imponible y alícuota que establezca la normativa), puede fijarse un límite superior a los premios salariales por concepto de participación en las ganancias de las empresas y que, en los casos en que se alcanzase dicho límite, el excedente de recaudación sea derivado a la Administración Nacional de la Seguridad Social (a efectos, por ejemplo, de financiar prestaciones no contributivas). Así como la consagración normativa de la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas legitimaría el reclamo empresario por “reducir la nominalidad”, una reglamentación progresiva de dicho derecho legitimaría el accionar sindical (*insiders*) frente a los trabajadores informales o desocupados (*outsiders*), además de sus efectos benéficos sobre la distribución del ingreso.

A su vez –y esto es lo más interesante con vistas a una mayor institucionalización de las políticas de ingreso– la mera existencia de la obligatoriedad de distribuir una proporción predeterminada de las ganancias supone una suerte de compensación automática en el proceso de negociación salarial. Aquellos sindicatos que circunstancialmente se vieran perjudicados por una negociación que *ex-post* se manifestara desfavorable (producto, por ejemplo, de un exceso de moderación salarial) podrían recuperar parcialmente dicha desventaja al procederse ulteriormente a la distribución de las ganancias empresarias, cuyo volumen debería ser mayor precisamente como consecuencia del relativamente bajo aumento salarial concedido (aunque cabe aclarar que el grado de esta “compensación” dependerá de la evolución de los precios de cada sector en particular, por lo que puede no alcanzar a una parte considerable de los trabajadores).

De esta manera, un mecanismo que permita la participación de los trabajadores en las ganancias tendería a reducir las probabilidades de reapertura de las negociaciones antes del plazo fijado en el convenio colectivo a fin de corregir eventuales errores de previsión. Ello supondría un aporte significativo a la institucionalidad laboral, dado que

⁴⁸ Si bien, aunque huelgue aclararlo, la decisión sobre el cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas depende en última instancia de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y no de la anuencia de los representantes empresarios.

⁴⁹ Ninguno de los proyectos presentados hasta el momento pareciera contemplar el impacto distributivo de este tipo de disparidad sectorial.

la reapertura de las negociaciones antes del plazo fijado tiende a aumentar las probabilidades de que en la práctica se acorten los períodos de negociación salarial (pasando, por ejemplo, de negociaciones anuales a semestrales), dejando a la estructura contractual de la economía a un paso de la indexación generalizada.

Como fuera mencionado en la introducción, la mayor tasa de inflación *vis-à-vis* los restantes países de la región no impidió una evolución general favorable de los indicadores socio-laborales (en buena medida como consecuencia de la ampliación de la cobertura del sistema de protección social), ni parece haber afectado el ritmo de crecimiento económico en la Argentina. Sin embargo, su persistencia dificulta la administración de un régimen macroeconómico que se apoya, entre otros pilares, en el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, al forzar a la autoridad monetaria a adoptar sucesivas devaluaciones nominales que tienden a retroalimentar el proceso inflacionario. De allí la trascendencia de reducir la tasa de inflación y mantenerla dentro de un rango de valores que, sin llegar a los extremos auspiciados por la ortodoxia (entre 2% y 4% anual) permita preservar y administrar con mayor sosiego un régimen monetario-cambiario que ha dado resultados macroeconómicos, laborales y sociales muy favorables desde una perspectiva histórica.

En este marco, cabe examinar los intereses objetivos que pueden interponerse o dificultar una coordinación de precios, salarios y tipo de cambio más sistemática. Por el lado de los trabajadores, se encuentra la genuina aspiración a una mayor participación en el ingreso nacional. No obstante, en la persecución de dicho objetivo se corre el riesgo de afectar adversamente a la creación de empleo en las industrias más trabajo-intensivas debido a su impacto en la competitividad empresarial. Ante esta disyuntiva, el sostenimiento del crecimiento económico y del nivel del empleo, así como del ritmo de expansión de la masa salarial real, pueden ser fines tan relevantes como la mejora en la participación asalariada en el ingreso desde el punto de vista del bienestar de los trabajadores. De hecho, siguiendo lo planteado hasta aquí, evitar la pérdida de competitividad de la economía resulta crucial puesto que, de lo contrario, pueden retroalimentarse procesos insostenibles que redunden en el empeoramiento de las variables socio-laborales en el mediano plazo. La mejora de la participación asalariada en el ingreso en el mediano plazo depende directamente de la posibilidad de sostener un patrón de acumulación que genere empleo a tasas relativamente elevadas y que sea consistente con la diversificación de la estructura productiva, a fin de hacer compatibles la mejora de las condiciones de la población y la competitividad de la economía.

Por otra parte, las diferencias estructurales de los distintos sectores representados pueden dificultar la construcción de una posición unificada por parte del colectivo de los trabajadores. El riesgo de que, por ejemplo, la pauta salarial sea determinada por los sectores más productivos del espectro empresarial (las firmas más grandes, muchas de ellas filiales de empresas extranjeras, intensivas en el uso de capital; y/o las empresas del sector extractivo, que también suelen ser capital-intensivas), presenta visos de semejanza con la problemática planteada en la interpretación estructuralista escandinava de la inflación (ver Sección 2); sobre todo si se considera a los trabajadores insertos en sectores de menor productividad relativa, muchas veces en el segmento informal, que no suelen tener ámbitos institucionalizados de organización pero cuya

dinámica salarial se ve influenciada por las negociaciones salariales en el sector formal. Parecería muy difícil que puedan adoptarse políticas de ingreso consistentes si el colectivo de los trabajadores no asume una posición estratégica que de alguna manera permita sintetizar las diferencias existentes en su interior. Nuevamente, la posibilidad de distribuir un porcentaje de las ganancias con los trabajadores puede resultar en una de las claves para lograr esa mayor armonía en la diversidad, aunque sin descuidar la situación relativa de los trabajadores informales y desocupados.⁵⁰

Al igual que en el caso de los trabajadores, el campo empresario presenta una heterogeneidad muy significativa. En un extremo cabe ubicar a las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero, en general de capital nacional, que tienden a concentrar la porción más significativa de su operatoria en el mercado interno y suelen ser relativamente intensivas en el uso de mano de obra. En el otro extremo podría ubicarse a las grandes empresas del sector no transable, muchas de ellas de origen extranjero, cuyo desempeño también depende del nivel de actividad interno, pero que por su naturaleza (no comercializable internacionalmente) no enfrentan problemas de competitividad. En un lugar intermedio se ubican las grandes empresas productoras de bienes y servicios comercializables internacionalmente, cuyo desempeño se encuentra relativamente menos expuesto al nivel de actividad interno y su competitividad resulta menos sensible a la evolución salarial (se trata en general de actividades capital-intensivas). Es el primer segmento empresario, que tiene un fuerte interés en preservar su competitividad-precio (asociada a la política cambiaria) y cuyo desempeño depende en buena medida del ritmo de expansión del mercado interno (y que, por lo tanto, a diferencia de otras fracciones del empresariado, no necesariamente se beneficia con una distribución del ingreso regresiva), el que más necesita armonizar las políticas de ingreso con la política cambiaria. Dicha necesidad estratégica no es tan acuciante en los restantes segmentos empresarios –de allí que la adopción de una posición unificada parezca más difícil aún en el campo empresario que en el sindical.

Debido a la heterogeneidad que caracteriza tanto al campo empresario como al sindical –rasgo que dificulta el logro de acuerdos más o menos espontáneos entre las partes involucradas– la coordinación efectiva de las distintas “nominalidades” parecería requerir de una decidida intervención estatal en el campo de las políticas de ingreso. Dada la experiencia histórica, en particular la constatación de que las políticas de ingreso resultan más efectivas cuando el gobierno y los sindicatos pertenecen a fuerzas políticas afines –en parte porque ello permite articular las políticas salariales con la extensión de los derechos laborales y del sistema de protección social– la coyuntura argentina parece particularmente propicia para avanzar en esa dirección.

⁵⁰ En tal sentido, otra aplicación posible (y no excluyente) de los fondos provenientes de las ganancias empresariales puede ser el fortalecimiento y ampliación de herramientas como el Seguro de Capacitación y Empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELES, MARTÍN (2009), "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina," *Revista de Trabajo*, Año 5, Número 7, Julio/Diciembre de 2009. MTEySS.
- ABELES, MARTÍN Y FERNANDO TOLEDO (2011). "Distribución del ingreso y análisis macroeconómico: un repaso de la literatura y de los desafíos de política económica," en Novick, Marta y Soledad Villafañe (eds.): *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. MTEySS-PNUD.
- ÅBERG, RUNE (1994), "Wage control and cost-push inflation in Sweden since 1960," en Dore, Ronald, Robert Boyer y Zoe Mars (Coord.) (1994), *The Return to Incomes Policy*. Chapter 4. St. Martin's Press. London and New York.
- ABREU, MARCELO DE PAIVA (Coord.) (1990), *A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Editora Campus, São Paulo.
- ACKLEY, GARDNER, ALAN GREENSPAN Y FRANCO MODIGLIANI (1978), "Implications for Policy: A Symposium," *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1978): 507-523.
- AGÉNOR, PIERRE-RICHARD Y PETER MONTIEL (2008), "Heterodox Programs," in Pierre-Richard Agénor and Peter Montiel (2008): *Development Macroeconomics*: 351-364. Princeton University Press.
- AGIS, EMMANUEL (2010), "Inflación y puja distributiva. Un modelo simple," Mimeo.
- AGIS, EMMANUEL (2010), "Política Anti-Inflacionaria. Debate y Experiencia Internacional. Clasificación y Propuesta," Mimeo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ALEXANDER, DAVIDSON (1989), "The Political Economy of Tax-Based Incomes Policy: Wealth Effects of Post Keynesian TIP," *Journal of Economic Issues* 23(1): 135-46.
- AMAR, ANAHÍ, FEDERICO PASTRANA Y SOLEDAD VILLAFANE (2010), "Costos laborales y competitividad en la Argentina post Convertibilidad," *Segundo Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina*, 20-21 septiembre de 2010, Buenos Aires.
- ARIDA, PERSIO Y ANDRÉ LARA RESENDE (1985), "Inflación inercial y Reforma Monetaria: Brasil," en Persio Arida (ed.): *Inflación Cero*. Oveja Negra.
- AUKRUST, ODD (1977), "Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model," reprinted from: Krause, Lawrence B. and Walter S. Sälant (eds.): *Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience*. Brookings, Washington D.C.
- BACHA, EDMAR (1986). *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*. Fondo de Cultura Económica.
- BOJE, THOMAS Y PER MADSEN (1994), "Wage formation and incomes policy in Denmark in the 1980s," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 5. St. Martin's Press. London and New York.
- BOYER, ROBERT (1994), "Wage reform imposed by the state: Some paradoxes in French incomes policies," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 3. St. Martin's Press. London and New York.
- BROWN, WILLIAM (1994), "Incomes policy in Britain: Lessons from experience," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 2. St. Martin's Press. London and New York.
- BRUNO, MICHAEL (1993), *Crisis, Stabilization, and Economic Reform. Therapy by Consensus*. Clarendon Lectures in Economics.
- CALVO, GUILLERMO Y CARLOS VÉGH (1994), "Credibility and the dynamics of stabilization policy: A basic framework," reprinted from *Advances in Econometrics: Sixth World Congress*, Volume II, edited by C. Sims. Cambridge University Press.
- CANAVESE, ALFREDO (1979), "La hipótesis estructural en la teoría de la inflación," *Ensayos Económicos del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires, septiembre de 1979.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CHENERY, HOLLIS Y ALAN STROUT (1966), "Foreign assistance and economic development," *American Economic Review* 56(4): 679-733.
- CHENERY, HOLLIS Y MICHAEL BRUNO (1962), "Development alternatives in an open economy: The case of Israel," *Economic Journal* 72(285): 79-103.
- CROUCH, COLIN (1994), "Incomes policies, institutions and markets: An overview of recent developments," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 9. St. Martin's Press. London and New York.
- DILDINE, LARRY, Emil Sunley, Joseph Pechman y Richard Slitor (1978), "Administrative Problems of Tax-Based Incomes Policies," *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1978): 363-400.

- DORE, RONALD; ROBERT BOYER Y ZOE MARS (1994, eds.), *The Return to Incomes Policy*. St. Martin's Press. London and New York.
- DORNBUSCH, RUDIGER (1986), "Mexico and the IMF," Unpublished manuscript, MIT.
- DORNBUSCH, RUDIGER Y MARIO SIMONSEN (1987), "Inflation Stabilization with Income Policy Support: A Review of the Experience in Argentina, Brazil and Israel," NBER Working Paper No. 2153.
- DORNBUSCH, RUDIGER Y STANLEY FISCHER (1992), "La inflación moderada," *Economía Mexicana*, Nueva Época 1(1).
- DUNLOP, JOHN (1966), "Guideposts, Wages, and Collective Bargaining," in Shultz, George P. and Robert Aliber (eds.): *Guidelines, Informal Controls, and the Market Place: Policy Choices in a Full Employment Economy*. University of Chicago Press.
- EICHNER, ALFRED (1983), "Income Conflicts, Inflation, and Controls: A Response," *Journal of Post Keynesian Economics* V(4): 603-607.
- ELVANDER, NILS (1974), "Collective bargaining and incomes policy in the Nordic countries: A comparative analysis," *British Journal of Industrial Relations* 2(3): 417-437.
- FRENKEL, ROBERTO (1984), "Salarios industriales e inflación. El período 1976-1982," *Revista Desarrollo Económico* 95.
- FRENKEL, ROBERTO Y JAIME ROS (1997), "Alternativa de política antiinflacionaria en la economía colombiana," Serie de Documentos de Economía N° 2, Universidad de Palermo y CEDES.
- FRENKEL, ROBERTO Y MARIO DAMILL (1988), "Concertación y política de ingresos en Uruguay: 1985-1988," Documento de Trabajo CEDES N° 13.
- FRISCH, HELMUT (1977), "Inflation Theory 1963-1975: A "Second Generation" Survey," *Journal of Economic Literature* 15(4): 1289-1317.
- FURTADO, CELSO (1958), "El desequilibrio externo de las economías subdesarrolladas," *El Trimestre Económico*.
- GALBRAITH, JOHN (1952), *A Theory of Price Control: The Classic Account*. Harvard University Press.
- GUGER, ALOIS Y WOLFGANG POLT (1994), "Corporatism and incomes policy in Austria: Experiences and perspectives," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 7. St. Martin's Press. London and New York.
- HEYMANN, DANIEL (1986), "Inflación y políticas de estabilización," *Revista de la CEPAL* 28. Santiago de Chile.
- HOWELL, DAVID (2005), *Fighting Unemployment. The Limits of Free Markets Orthodoxy*. Oxford University Press.
- KALECKI, MICHAL (1971), *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. Fondo de Cultura Económica.
- KESSLER, SID (1994), "Incomes Policy," *British Journal of Industrial Relations* 32(2): 181-199.
- KIGUEL, MIGUEL Y NISSAN LVIATAN (1989), "The Old and the New in Heterodox Stabilization Programs. Lessons from the 1960s and the 1980s," *Policy, Planning, and Research Working Papers in Macroeconomic Adjustment and Growth*, The World Bank.
- LAVOIE, MARC (1992), *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*. Edward Elgar.
- LERNER, ABBA (1934), "The concept of monopoly and the measurement of monopoly power," *Review of Economic Studies* 1(3): 157-175.
- LERNER, ABBA (1977), "From Pre-Keynes to Post-Keynes," *Social Research* 44(3): 387-415.
- MORENO-BRID, JUAN CARLOS Y JAIME ROS (2009), *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*. Oxford University Press.
- MTESS (2010), "Trabajo y Empleo en el Bicentenario: Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010", *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, septiembre de 2010.
- NAYYAR, DEEPAK (2007), "Macroeconomics in developing countries," *BNL Quarterly Review* LIX(242): 249-69.
- NORDHAUS, WILLIAM (1976), "Inflation Theory and Policy," *American Economic Review* 66(2): 59-64.
- NOVICK, MARTA, MIGUEL LENGUEL Y MARIANELA SARABIA (2009), "De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina", *Revista Internacional del Trabajo* 128(3): 257-275.
- NOYOLA VÁZQUEZ, JUAN (1956), "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos," *Investigación Económica*, Nro. 4.
- OIT (2010), *Informe mundial sobre salarios 2010/11. Políticas salariales en tiempos de crisis*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- OLIVERA, JULIO H.G. (1973), "Inflación estructural y el estructuralismo latinoamericano," en Sunkel, O., G. Maynard, D. Seers y J.H.G. Olivera: *Inflación y Estructura Económica*, Paidós, Buenos Aires, publicado originalmente en Olivera, Julio H.G. (1964), "On Structural Inflation and Latin American Structuralism," *Oxford Economic Papers* XVI(3): 321-332.
- PANIGO, DEMIAN, FERNANDO TOLEDO Y EMMANUEL AGIS (2008), "Poder de mercado, crecimiento y distribución funcional del ingreso en Argentina," Documento de Trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.
- PAZOS, FELIPE (1949), "Inflation and Exchange Instability in Latin America," *American Economic Review* 39(3): 396-405.

- PERRY, GEORGE, MARTIN BAILY Y WILLIAM POOLE (1978), "Slowing the Wage-Price Spiral: The Macroeconomic View," *Brookings Papers on Economic Activity* 2(1978): 259-299.
- POLLIN, ROBERT (1998), "The 'Reserve Army of Labor' and the 'Natural Rate of Unemployment': Can Marx, Kalecki, Friedman and Wall Street All Be Wrong?" *Review of Radical Political Economics* 30(3): 1-13.
- PREBISCH, RAÚL (1963), "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", en Gurrieri, Adolfo (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica.
- REES, ALBERT, MITCHELL, DANIEL Y LLOYD ULTMAN (1978), "New Policies to Fight Inflation: Sources of Skepticism," *Brookings Papers on Economic Activity* 2(1978): 453-490.
- ROWTHORN, BOB (1977), "Conflict, Inflation and Money," *Cambridge Journal of Economics* 1(3): 215-239.
- RUSSELL, E. Y DUFOUR, M. (2007), *Rising profit shares, falling wages shares*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Toronto.
- SCHLESER, DIEGO Y CLARISA SOTO (coord.) (2010), "Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010," MTEySS, Buenos Aires.
- SEERS, DUDLEY (1962), "Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America," *Oxford Economic Papers* 14(2): 175-195.
- SEIDMAN, LAURENCE (1978), "Tax-Based Incomes Policies," *Brookings Papers on Economic Activity* 2(1978): 301-361.
- SETTERFIELD, MARK (2007), "The Rise, Decline and Rise of Incomes Policies in the US during the Post-War Era: An Institutional-Analytical Explanation of Inflation and the Functional Distribution of Income," *Journal of Institutional Economics* 3(2): 127-146.
- SETTERFIELD, MARK (2010) (ed.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*. Edward Elgar.
- Sunkel, Osvaldo (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo," *El Trimestre Económico* 25(4): 570-599.
- SYLOS-LABINI, PAOLO (1985), "Weintraub on the price level and macroeconomics," *Journal of Post Keynesian Economics* 7(4): 559-574.
- TARANTELLI, EZIO (1986), "The Regulation of Inflation and Unemployment," *Industrial Relations* 25(1): 1-15.
- TAYLOR, LANCE (1991), *Income distribution, inflation, and growth*. MIT Press.
- TOBIN, JAMES (1977), "How Dead is Keynes?" *Economic Inquiry* 15(4): 459-468.
- TREU, TIZIANO (1994), "Procedures and institutions of incomes policy in Italy," in Dore, Ronald, Robert Boyer and Zoe Mars (1994, eds.): *The Return to Incomes Policy*. Chapter 8. St. Martin's Press. London and New York.
- WALLICH, HENRY Y SIDNEY WEINTRAUB (1971), "A Tax-Based Incomes Policy," *Journal of Economic Issues* 5(2): 1-19.
- WEINTRAUB, SIDNEY (1978), *Capitalism's Inflation and Unemployment Crisis: Beyond Monetarism and Keynesianism*. Addison Wesley.
- WILKINSON, FRANK (2000), "Inflation and unemployment: Is there a third way?" *Cambridge Journal of Economics* 24(2000): 643-670.
- WOODFORD, MICHAEL (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. Princeton University Press.

ANEXO.

MODELO POSKEYNESIANO DE ASPIRACIONES DISTRIBUTIVAS INCONSISTENTES E INFLACIÓN

La teoría de la inflación que incorpora explícitamente el tratamiento del conflicto distributivo (*conflicting income claims*) puede ilustrarse a través del siguiente modelo.⁵¹ Se parte de las ecuaciones de determinación de salarios nominales y precios expuestas en la Sección 2:

$$\Delta w/w = \Omega (\omega_L - \omega) \quad (A.1)$$

$$\Delta P/P = \gamma (\omega - \omega_K) \quad (A.2)$$

donde ω es la participación asalariada en el ingreso observada, ω_L y ω_K las aspiraciones distributivas de trabajadores y empresarios, respectivamente, y Ω y γ son coeficientes de reacción que representan la capacidad negociadora de los sindicatos y el poder de mercado de los empresarios.

Para resolver este sistema se supone que, en equilibrio, coinciden la tasa de aumento salarial y la tasa de incremento de los precios, de manera tal que:

$$\omega^* = (\Omega \omega_L + \gamma \omega_K) / (\gamma + \Omega) \quad (A.3)$$

donde ω^* es la participación asalariada de "equilibrio".

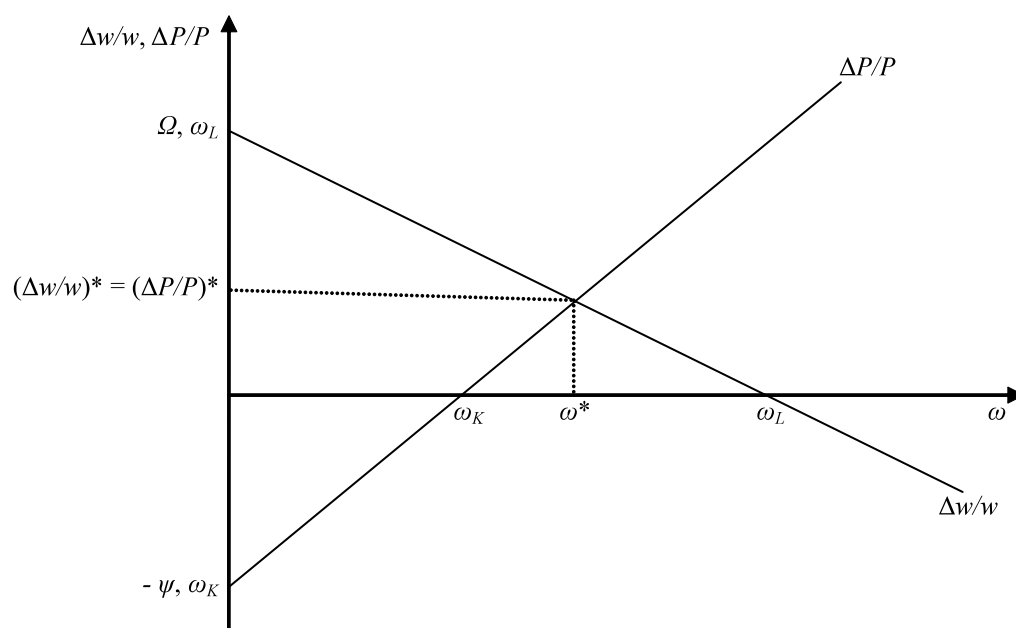
El Gráfico A.1 representa la solución de equilibrio, en que la distribución funcional del ingreso resultante ω^* se ubica entre las aspiraciones distributivas de empresas y sindicatos ($\omega_K < \omega^* < \omega_L$)⁵² y se corresponde con tasas de inflación $(\Delta P/P)^*$ y de aumento de los salarios nominales $(\Delta w/w)^*$ positivas:

⁵¹ La representación formal presentada en este Anexo se basa en Lavoie (1992).

⁵² La distribución funcional del ingreso resultante ω^* se encontrará más o menos cerca de las respectivas aspiraciones de sindicatos y empresas según su grado de fortaleza relativa, sintetizado en los parámetros Ω y ψ .

GRÁFICO A.1

Aspiraciones distributivas, salarios e inflación



Fuente: Lavoie (1992: 397).

INTRODUCCIÓN**

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por un movimiento inédito en relación con las inequidades de la sociedad brasileña. Se observó la reducción continua del grado de concentración del ingreso corriente de la población. Este movimiento adquiere mayor importancia cuando consideramos el contexto de ausencia de grandes rupturas económicas y el predominio, por primera vez en la historia del país, de tasas anuales de inflación de un solo dígito –lo que caracterizó a dicho período. Además, el país aparece casi como una de las pocas excepciones entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, la mayoría de los cuales experimentó un aumento de la desigualdad económica (OECD, 2008 y CEPAL, 2009).

A pesar de la relevancia de la caída observada en la inequidad, su interpretación merece especial atención, al menos por tres razones. En primer lugar, porque el grado de inequidad de la distribución del ingreso corriente todavía se sitúa en un nivel elevado, marcando la innegable necesidad de continuidad de este movimiento para que se establezca una situación de mayor equidad económica en el país. En segundo lugar, debido a que su caída está relacionada con el ingreso corriente, indicando de este modo un cambio en una dimensión específica de la desigualdad de naturaleza económica, es decir, aquella asociada a los ingresos obtenidos por la población a través del trabajo o del sistema de protección social. Y, en tercer lugar, debido a la recurrencia de factores estructurales del desarrollo brasileño que imponen limitaciones tanto para una modificación sustancial de la situación de inequidad económica –como, por ejemplo, el elevado grado de heterogeneidad del mercado de trabajo– como para la situación social.

Es fundamental un análisis más exhaustivo sobre la desigualdad para comprender los límites de su movimiento de caída en términos económicos, bien para identificar la complejidad del cuadro de desigualdades, bien para saber cómo el movimiento de caída observado puede contribuir con una modificación dirigida a una mayor equidad económica y social en el país.

En este sentido, parece apropiado pensar el desafío en términos de inequidades, entendiendo que el problema adquiere dimensiones de naturalezas diferentes, econó-

* Versión revisada y ampliada de Dedecca (s/d,b).

** Claudio Salvador Dedecca, Profesor Titular del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas–Unicamp, Brasil.

mica y social, siendo que cada una de estas expresa internamente nuevas y diferentes dimensiones. Además, la posibilidad de modificación del complejo cuadro de inequidad está relacionada con limitaciones o restricciones derivadas tanto del desarrollo pasado como de su trayectoria actual. Es decir, restricciones estructurales y coyunturales económicas, sociales y políticas tienden a condicionar la evolución del cuadro de inequidades existentes. De este modo, cualquier abordaje sobre las desigualdades en la sociedad brasileña debe incorporar tanto los desafíos que el país enfrenta en el presente y el futuro como las limitaciones que el desarrollo pasado establece.

Por lo tanto, es fundamental evaluar cuidadosamente la reciente caída de la desigualdad, considerando los límites que presenta, así como otras dimensiones de las desigualdades que el presente movimiento aún no fue capaz de modificar sustancialmente.

Este ensayo tiene, por lo tanto, el objetivo de ampliar la discusión sobre esta reciente caída, situándola como expresión de una de las dimensiones, sin dudas relevante, de las desigualdades actuales en Brasil. A pesar de la preocupación que impregna el esfuerzo, el análisis continuará presentando limitaciones, ya sea por las propias del autor, ya sea por la complejidad que el objeto del ensayo involucra inherentemente. El mismo está estructurado en siete secciones, además de algunos comentarios finales.

Inicialmente se discute la posibilidad de perspectiva metodológica para el análisis de la desigualdad, con el objetivo de ordenar el recorrido del ensayo. Luego, se analizan sucintamente las condiciones de retorno al crecimiento ocurrido a lo largo de esta década, explicitando su capacidad de reactivar el mercado laboral, especialmente en el segmento formal. En la tercera sección, se realiza una síntesis de los aspectos más relevantes de la perspectiva demográfica brasileña, marcada por un creciente potencial absoluto y relativo de población en edad activa hasta fines de la década de 2020, situación ampliamente favorable para la generación de ingresos y riqueza suficientes para financiar el sistema de protección social. En la cuarta sección, se analiza la reciente recuperación del mercado nacional de trabajo y los desafíos que esta acarrea, ya sea en relación con mantener la trayectoria de creciente formalización de la estructura ocupacional con caída del desempleo, o en relación con la necesidad de romper la tendencia de repetición de una estructura concentrada en las bajas remuneraciones que el proceso ha generado. Este tema es analizado en la quinta sección, cuando analizamos el proceso de caída de la inequidad de los ingresos laborales ocurrida en la última década, que atenuó el problema pero fue incapaz de cambiarlo estructuralmente. La anteúltima sección aborda las modificaciones de la distribución del ingreso de las familias, la caída de la desigualdad y la pobreza. En la última sección, se examina la tendencia reciente de las desigualdades económica y social en una perspectiva multidimensional, para entender la complejidad del desafío que representa su reducción y el alcance de los objetivos que comprende. Finalmente se presentan algunas observaciones finales sobre los desafíos para la continuidad y expansión del proceso en curso para la próxima década.

DESAFÍOS METODOLÓGICOS Y ANALÍTICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES

El tema de las desigualdades es recurrente en el desarrollo metodológico y analítico de varios campos de las ciencias sociales, así como en el de las instituciones públicas.

El mismo ganó una mayor expresión en las últimas décadas, en relación con el alcance del proceso de reorganización conocido por la sociedad capitalista en las últimas casi cuatro décadas, como indican Fitoussi y Rosanvallon (1996). Este movimiento fue analizado por un amplio y diverso conjunto de estudios realizados en el ámbito académico o por las instituciones internacionales de desarrollo.

Es posible organizar los enfoques desarrollados a través de tres perspectivas metodológico-analíticas sobre la complejidad de las desigualdades en el desarrollo de la presente sociedad capitalista.

Mercado de trabajo. El enfoque construido a partir del mercado de trabajo es preponderante entre las perspectivas metodológico-analíticas sobre las desigualdades, siendo sus dimensiones examinadas en diversas formas (Atkinson, 2003; Kochan *et al.*, 2007; Galbraith, 2008). Existen dos razones que pueden enumerarse para justificar dicha preponderancia.

La primera se desprende de la importancia cualitativa y cuantitativa del trabajo en términos económicos, sociales y políticos para las sociedades, incluso para la capitalista. La supervivencia de una parte predominante de la población depende de la realización de un trabajo, siendo que esta situación asume una característica particular en el capitalismo: su naturaleza fundamentalmente monetaria. Además, otras fuentes de ingreso se encuentran establecidas a partir del mercado de trabajo –protección social y seguro de desempleo, por ejemplo–, e incluso algunas formas son propiciadas por las políticas sociales, como las políticas de garantía de ingresos mínimos. Además, en la posguerra, los ingresos laborales preponderaron en la estructura del ingreso de la mayoría de los países desarrollados, señalando que los cambios en las inequidades estaban estrechamente asociados a la distribución del excedente productivo realizada a partir de los contratos y de las relaciones de trabajo.

El segundo motivo se debe a la mayor disponibilidad de datos de las formas de ingreso provenientes del trabajo. Las encuestas socioeconómicas de naturaleza domiciliaria concentran sus esfuerzos en la recolección de información de ingreso en el mercado de trabajo, ya que constituye los ingresos corrientes, en el sentido en que es considerado la forma más estable a través de la cual la población obtiene su ingreso. Los datos de ingresos por políticas de seguridad y protección social muchas veces son recolectados, pero este procedimiento se realiza de modo limitado en cuanto a los ingresos obtenidos por la propiedad de activos financieros y no financieros. Así, la disponibilidad de información es una razón importante para encontrar una mayor disponibilidad de estudios sobre la desigualdad del ingreso del trabajo.

Un procedimiento observado con cierta recurrencia es la adopción de los ingresos laborales una vez deducidas las contribuciones jubilatorias y sociales y los valores de los impuestos pagos por ingreso y por consumo. Esta conducta permite analizar el ingreso disponible (líquido) luego del gravamen fiscal y el impacto de los tributos sobre la distribución del mismo.

Sistema de protección social y del trabajo. La construcción de una estructura institucional de políticas públicas de protección social y del trabajo cada vez más compleja es

parte del desarrollo capitalista. Desde fines del siglo XX, el funcionamiento socioeconómico de las naciones comenzó a contar con un importante marco de políticas de educación, salud, jubilación, vivienda, agua y saneamiento, seguro del desempleo, formación profesional, entre otras. La consolidación de estas políticas públicas reorganizó las funciones del Estado, así como amplió su estructura institucional, su participación en el excedente productivo y su composición de gastos. En los países desarrollados, los gastos en protección laboral y social crecieron de alrededor de un 5% a comienzos del siglo pasado a un 30% a fines del período. En la experiencia brasileña, estos gastos responden a más de 20% del PBI.

La distribución secundaria del excedente productivo realizada por el Estado a través de políticas de protección social y protección del trabajo influyó progresivamente sobre los ingresos disponibles para la población, influyendo asimismo la evolución de las desigualdades económicas y sociales (Lindert, 1998; Mittelstadt, 2004; Levy, 2007). La evaluación de este proceso fue realizada distinguiendo dos formas de ingreso provenientes de las políticas públicas.

Una primera forma considerada se refiere a aquella de naturaleza monetaria. Es decir, los ingresos por protección social, por seguro de desempleo, o por ingreso mínimo, los pagos por deceso, vacaciones, nacimientos, entre otros. La mayoría de los estudios consolida esto tomando como total del ingreso disponible de una familia la suma de los ingresos del trabajo más los ingresos monetarios provenientes de políticas sociales, excluyendo las imposiciones fiscales antes mencionadas.

La segunda forma se refiere a los ingresos en especie (*in-kind*) recibidos por las familias a través del acceso a servicios prestados por las políticas públicas sin contrapartida monetaria. Las formas más frecuentemente consideradas son las relativas a los servicios de salud, educación, vivienda y transporte. La dificultad en la adición del ingreso en especie al ingreso familiar se debe a los problemas relacionados con la imputación de precios a los servicios recibidos por cada familia. En general, los procedimientos se restringen a la contribución proveniente de los servicios de salud y educación. En los países en los que estos servicios son públicos y no monetarios se imputa el gasto *per cápita* al ingreso familiar de acuerdo al acceso por cada uno de sus miembros a cada uno de ellos (Wolff *et al.*, 2009).

Propiedad de activos financieros y no financieros. A pesar de la importancia del ingreso proveniente de la posesión de activos de diversa naturaleza, derivado de intereses, dividendos, alquileres, distribución directa de lucro, entre otras, el acceso a este tipo de información es reducido. Estudios realizados por institutos nacionales de estadística indican que existe una gran dificultad para obtener esta información directamente de las encuestas de naturaleza domiciliaria. Los datos disponibles sobre esta forma de ingreso son, en general, obtenidos a través de las declaraciones anuales de bienes o a través de otros instrumentos de recolección de datos de naturaleza administrativa que tienen los Estados. Entre los países desarrollados, únicamente los Estados Unidos tienen un relevamiento sistemático de este tipo de información (Survey Consumer Finances), realizado por la Reserva Federal a partir de información administrativa del fisco estadounidense.

Los principales motivos que justifican la importancia de que se trate de esta forma de ingreso y de sus implicancias en relación con las desigualdades son dos.

El primero deriva de la distribución altamente desigual de esta forma de ingreso, concentrado en los estratos superiores, ya que son los tenedores predominantes de los activos financieros y no financieros. Los estudios existentes indican que, al no considerarse el ingreso obtenido a través de la posesión de estos activos, se estaría dejando de lado un elemento potencialmente importante para la ampliación de la situación de desigualdad económica en las naciones.

El otro se asocia con los cambios institucionales ocurridos en el capitalismo en las últimas décadas, que ampliaron la dimensión financiera en el ingreso de las familias. Aumenta progresivamente la existencia de carteras financieras de diversas naturalezas, independientemente del nivel de ingresos. La crisis del Estado de Bienestar afecta al financiamiento de las políticas públicas, lo que ha colocado en jaque el actual carácter universal de muchas de ellas, y ha inducido a las familias a poseer activos financieros como forma de protegerse contra riesgos futuros, como, por ejemplo, aquellos relacionados con el acceso a la protección social, a los servicios de salud y de protección contra el desempleo.

En vistas de la distribución inicial desigual de los activos entre las familias, también se observa una capacidad desigual de las mismas para construir la mencionada forma de protección en relación con riesgos futuros. Datos de la Survey Consumer Finances (SCF) de los Estados Unidos muestran que, formas de activos más simples son accesibles para familias de bajos ingresos, como una caja de ahorros, mientras que otras de naturaleza más sofisticada son para las familias de los estratos superiores, como fondos de capitalización, acciones o fondos privados de jubilación o salud.

Considerando las tres perspectivas adoptadas, se puede afirmar que existe un interés creciente por las relacionadas con la protección social y el trabajo y con la posesión de activos financieros y no financieros, a pesar de seguir observando mayor disponibilidad de información para el desarrollo de los enfoques orientados a la perspectiva del mercado laboral (Guiso *et al.*, 2002; OECD, 2008; Jantti *et al.*, 2008; Leigh, 2009). Sin embargo, la crisis del empleo que acompaña al desarrollo capitalista en estas últimas décadas ha reducido la importancia del trabajo en el proceso de formación del ingreso de las familias, ampliando la participación de las otras dos, como muestran estudios realizados para los países desarrollados.

Por lo tanto, y a pesar de la innegable importancia de analizar la desigualdad presente en la distribución de la renta del trabajo, se deben realizar todos los esfuerzos para comprender su evolución en las otras dos perspectivas mencionadas¹. En la experiencia

¹ Observando esta tendencia, las instituciones multilaterales de cooperación y desarrollo han realizado esfuerzos para desarrollar metodologías y directrices que posibiliten ampliar el análisis de la variable renta desde las tres perspectivas, así como para construir indicadores de desigualdad no relacionados con la variable renta. A comienzos de la década, las instituciones de las Naciones Unidas junto a la OCDE y a algunos países desarrollados realizaron un informe sobre rentas con algunas directrices para las encuestas socioeconómicas (Canberra Group, 2001). Asimismo, estas instituciones, en asociación con un grupo de países, han realizado el Luxemburg Income Study LIS, cuyo objetivo es consolidar una base de información sobre las tres perspectivas. A través de la participación del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), Brasil se incorporó recientemente a esta institución.

brasileña, las dos primeras perspectivas pueden ser exploradas, no habiendo posibilidad de desarrollo, aún incipiente, en relación con la tercera².

LA ESTABILIDAD ECONÓMICA, LAS RESTRICCIONES EXTERNAS Y LAS NUEVAS CONDICIONES DEL RECIENTE CRECIMIENTO

Al inicio de la primera década del siglo, la economía brasileña todavía experimentaba una situación de acentuada inestabilidad con una notoria restricción externa.

La primera fase del proceso de estabilización económica recorrida durante la segunda mitad de los años noventa, basada en una apertura comercial abrupta y en la valorización de la moneda nacional en relación con el dólar, se había agotado con una crisis cambiaria aguda a comienzos de 1998. Las dificultades del financiamiento externo, necesario tanto para el crecimiento como para el equilibrio de las cuentas corrientes, impusieron un período de inestabilidad económica entre 1998 y 2003. Las restricciones al crecimiento fueron enfrentadas con un mayor control de las cuentas públicas combinado con el acentuado aumento de las cargas tributarias; el mantenimiento de una tasa de intereses básica elevada, la que fomentó un incremento notable de la deuda pública, a pesar del control de los gastos públicos y de haber recurrido a la ayuda financiera propiciada por las instituciones multilaterales de desarrollo.

La situación de inestabilidad económica se vio acompañada por una depreciación cambiaria que recompuso cierta protección natural a la producción local en relación con la competencia de productos importados, incluso manteniendo el patrón de apertura comercial adoptado en 1994 y el régimen de cambio flotante con ausencia de control administrativo en la compra y venta de divisas. A pesar del contexto de inestabilidad, la mayor protección externa permitió un proceso de sustitución de bienes importados por nacionales, lo que se tradujo en una mayor nacionalización del patrón de consumo y, en consecuencia, en el inicio de la recomposición de la base productiva local. Automotrices japonesas y europeas, recientemente llegadas al país, aceleraron la nacionalización de la producción de sus vehículos. Aún considerando el bajo nivel de crecimiento prevalente, la dinámica económica, marcada por una mayor presencia de la producción local, se tradujo en la recomposición del nivel de empleo, que permitió contener la espiral ascendente del desempleo y de la informalidad que había caracterizado al mercado laboral brasileño en los '90. Sin embargo, el aumento de la producción local no impidió un retroceso en la renta laboral, movimiento que fue contenido sólo a partir del 2005.

El desempeño del PBI revela rápidamente las variaciones en ambos períodos de la dinámica económica. A pesar del contexto recurrente de inestabilidad económica observado entre 1999 y 2003, se observó una evolución más notoria del producto bruto interno, aún considerando que ésta no fue suficiente para tener efectos sociales más notorios.

Este resultado se torna más evidente cuando lo comparamos con la evolución del empleo formal. Como muestra el Gráfico 1, la economía brasileña reconquistó cierta

² Una revisión detallada de los enfoques metodológicos sobre ingreso se encuentra en Dedecca (2009).

TABLA 1

Indicadores de la evolución del Indicadores de la evolución del Producto Bruto Interno según Unidades de la Federación y Región Geográfica

Brasil, 1995-2007

Regiones / Estados	Índice			Variación Acumulada		
	1999	2003	2007	1995-99	1999-03	2003-07
Norte	113,6	137,9	173,6	13,6	21,4	25,9
Nordeste	107,0	117,7	144,0	7,0	10,0	22,3
Sudeste	103,3	110,3	133,3	3,3	6,8	20,9
Centro-Oeste	113,4	133,8	163,5	13,4	18,0	22,2
Brasil	105,9	116,2	139,8	5,9	9,7	20,3

Fuente: IBGE, en asociación con los Órganos Estaduales Estadística, Secretarías Estaduales de Gobierno y Superintendencia de la Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

posibilidad de crecimiento a partir de 1999, lo que permitió instaurar una trayectoria ascendente del empleo formal. Desde 1998, la elasticidad empleo-producto se mantuvo por encima de uno, indicando que cada punto de crecimiento del producto se tradujo en más de un punto porcentual de incremento del empleo formal. En el decenio, el país observó un crecimiento de 60% del empleo formal, resultado que revirtió la tendencia de deterioro del mercado laboral vivida durante los años 80 y en buena parte de los noventa³.

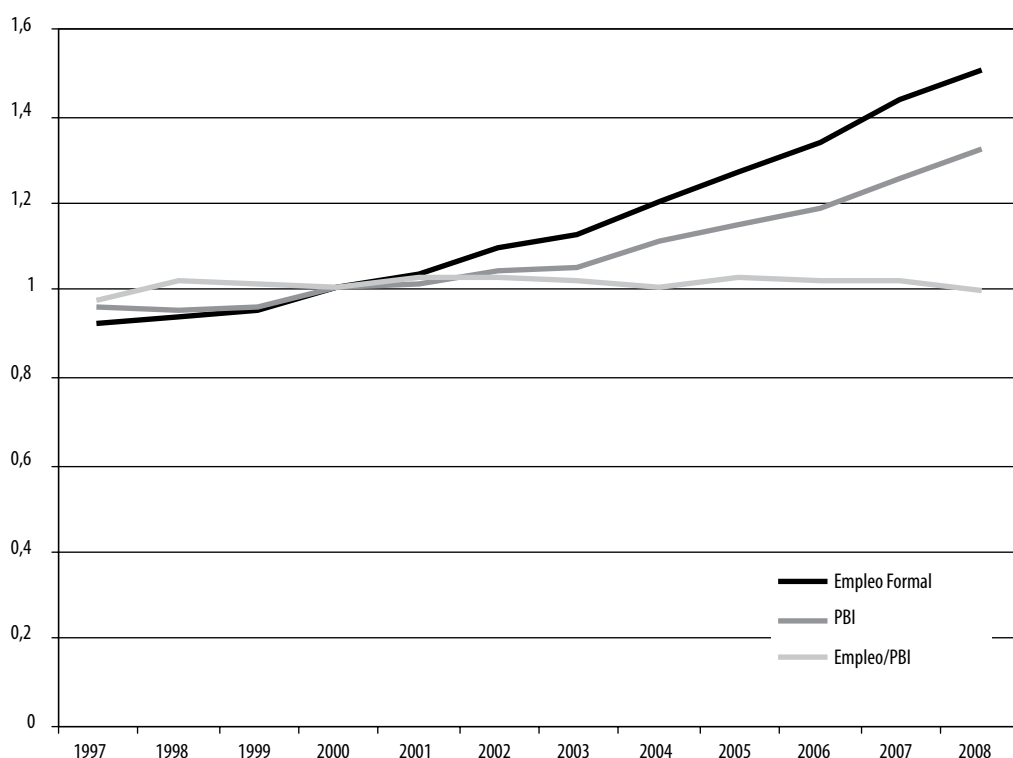
La recomposición de la estructura productiva a partir de 1999 se vio acompañada por otros factores que favorecieron la producción, el empleo y los ingresos. El control de las cuentas públicas permitió al Estado reconquistar la capacidad de arbitraje de la deuda pública, así como de realizar inversiones y gastos sociales. A pesar de la elevada tasa de interés real, el Estado volvió a invertir en infraestructura, así como retomó su capacidad de desarrollar políticas sociales y de educación, pero también de ingresos. El reposicionamiento del Estado se realizó en un contexto inédito de inflación anual de un dígito, que permitió preservar tanto los ingresos del Estado, así como el de las empresas y la población. La decisión de los gobiernos, después de 1994, de incrementar paulatinamente el salario mínimo tuvo efectos notorios, en vistas de que los aumentos reales pudieron ser preservados gracias a la baja inflación prevalente aún en el período de inestabilidad 1999-2003.

El contexto se tornó aún más difícil en 2002, a causa de la elección del nuevo presidente de la república, cuyo candidato mejor posicionado era el representante del *Partido dos Trabalhadores* (PT). La desconfianza que existía sobre su llegada al poder, en un contexto de enorme desgaste del presidente en ejercicio y de su partido, aumentaba la desconfianza externa e interna sobre el futuro gobierno.

³ Sobre este tema, ver Nassif *et al* , 2008.

GRÁFICO 1

Evolución del Producto Bruto Interno, del empleo formal y la elasticidad empleo-producto, Brasil, 1997-2008



Fuente: Cuentas Nacionales, IBGE; Lista Anual de Informaciones Sociales, RAIS/MTE.

El presidente electo, Luiz Inácio 'Lula' da Silva, juró en enero del 2003 y adoptó una postura conservadora en términos de política económica, que redujo las grandes tensiones políticas que habían caracterizado el período electoral del año anterior. Al mismo tiempo, el crecimiento de la economía internacional permitió una vigorosa expansión de las exportaciones brasileñas, que reforzaron el movimiento de recomposición del nivel de actividad que el país experimentaba desde 1999. Entre ese año y 2009, las exportaciones brasileñas se triplicaron, siendo que, por primera vez, el crecimiento económico se vio acompañado de saldos comerciales externos positivos. También en este período, las reservas cambiarias crecieron de, aproximadamente, U\$S 36.000 millones a U\$S 240.000 millones, situación inédita en la historia del país.

La confianza en el nuevo gobierno se fue estableciendo progresivamente, teniendo como principal instrumento de aval dicha política económica conservadora. Por otro lado, la situación favorable de la economía internacional tenía efectos positivos sobre el desempeño económico interno, que compensaban la austeridad fiscal manejada por el gobierno. La producción, así como fue oxigenando las cuentas gubernamentales, abrió la posibilidad de volver al camino de la inversión y el gasto público. Aún manteniendo una política económica con meta de inflación inferior al 5% anual, superávit primario de 4,5% y tasa de intereses de deuda pública superior al 10% anual, el Estado

pudo recomponer progresivamente su capacidad de gasto. Al mismo tiempo en que el gasto público, el crecimiento externo y la baja inflación fueron dando sustento al aumento de la producción interna, llevando al aumento de la rentabilidad del sector privado, lo que enseguida se tradujo en el regreso de las inversiones.

A partir del 2004, se fue abriendo un escenario económico inédito para el país, pues se efectivizó la posibilidad de un crecimiento menos dependiente del endeudamiento interno y externo, y en condiciones de baja inflación. Esta situación fue aprovechada por el gobierno, el que retomó los instrumentos de las políticas públicas de apoyo a la producción y a la inversión y aquellos instrumentos de renta y promoción del crédito para la población de bajos ingresos. Por un lado, los bancos públicos ampliaron el volumen y las acciones de financiación de la producción, de la inversión y del consumo. Por el otro, el gobierno estimuló el aumento de los ingresos mínimos con las políticas de salario mínimo y de transferencia de renta –*Programa Bolsa Familia*–⁴ y con acciones que fomentaron el empleo. El vector externo de estímulo del crecimiento se articuló progresivamente con el vector interno, siendo que el último ganó progresivamente importancia.

La aceleración del crecimiento en el período 2003-2007, traducida por ese mismo movimiento en términos de generación de empleos formales, es una evidencia de las nuevas condiciones económicas que el país comenzó a experimentar⁵. A partir del 2005, se inició una recuperación de los ingresos promedio de la población, así como la continuidad de la caída de la desigualdad en la distribución de los ingresos que fue el resultado de aumentos generalizados de los niveles de ingresos de los diferentes estratos, con un aumento más acentuado en los estratos inferiores.

El desempeño económico desde el año 2005 estuvo marcado, por lo tanto, por características nuevas, al traducirse en un incremento de la producción y los ingresos, pero con un aumento del empleo formal y una retracción de la desigualdad en la distribución del ingreso corriente. Fueron estas condiciones económicas las que limitaron la propagación de la crisis internacional sobre la economía brasileña.

El bajo impacto de la grave crisis externa sobre la economía brasileña en el segundo semestre de 2008 evidenció las nuevas condiciones que pasaron a caracterizar su dinámica. La reducción del producto bruto interno se restringió a dos trimestres y la del empleo formal a cuatro meses. La menor contribución de las exportaciones fue enfrentada con un incremento del crédito y de los gastos públicos, hecho permitido por el control fiscal realizado desde el 2003, y con la preservación del poder de compra de la población a través del mantenimiento de las políticas de ingresos. A diferencia de las anteriores ocasiones, cuando el país estaba obligado a ampliar la desaceleración económica en razón de la situación de desequilibrio externo, fue posible enfrentar la crisis actual adoptando medidas de sustento a la producción, al consumo y al producto interno. El bajo nivel de endeudamiento externo y la disponibilidad de reservas dieron un empuje importante a esta estrategia, posibilitando que el mercado interno sustentase la actividad económica, de tal modo que la crisis se circunscribió a un período corto de tiempo.

⁴ Programa de transferencia de ingresos.

⁵ Ver Cardoso Jr. (2009).

La casi estabilidad del producto en el 2009 fue seguida por un crecimiento de 7,5% en el 2010, con un estimativo de 4,0% para el 2011. Las posibilidades de continuidad de este movimiento son sustanciales, debiéndose resaltar, sin embargo, que el mismo no ocurrirá espontáneamente. En gran medida, el crecimiento de la pasada década ocurrió a partir de capacidades productivas, humanas y tecnológicas existentes, exigiendo, por lo tanto, que su continuidad sea acompañada de una ampliación de dichas capacidades. En este sentido, el crecimiento de largo plazo exige que se emprendan políticas sectoriales (agrícola, industrial, de infraestructura y financiamiento productivo) y tecnológicas en vistas de expandir el nivel de inversión y modificar la inserción internacional de Brasil en dirección a mercados de mayor valor agregado y contenido tecnológico, políticas que necesitan obligatoriamente ser acompañadas y articuladas con las políticas de educación y formación profesional, de forma de establecer un movimiento conjunto de calificación productiva y de mercado de trabajo.

Asimismo, es necesario considerar, aún si las restricciones mencionadas son superadas, cuáles son las condiciones demográficas y sociales actuales que el crecimiento necesita enfrentar para traducirse en un proceso de desarrollo y transformación social equilibrado en la década actual.

VENTAJAS Y RESTRICCIONES DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA ACTUAL

Desde la década de 1970, el crecimiento de la población brasileña presentó tasas decrecientes. En la presente década, se proyecta un aumento de la población del orden de un 1,7% a.a., estimándose tasas anuales de 1,0% y 0,7% en los próximos decenios.

La desaceleración del crecimiento de la población se presentó de forma más manifiesta en las zonas rurales que desde 1980 habían presentado una reducción absoluta de su *stock* poblacional (Carvalho, 2004). Aún así, aproximadamente 30 millones de personas continúan viviendo en el campo y se estima que unos 28 millones lo continuarán haciendo en el 2030. A pesar de su menor importancia relativa, esta estimación indica que Brasil seguirá conviviendo con una población rural de un tamaño considerable en las próximas décadas. Según los datos para el 2010 del CELADE (2010) para América Latina, sólo Argentina y México tienen poblaciones totales superiores a la población rural brasileña. Además, más de 15 millones de personas continúan trabajando en las actividades agrícolas y uno de cada dos pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, la segunda línea definida por la CEPAL.

Sin dudas, cualquier estrategia de desarrollo socioeconómico de la sociedad brasileña seguirá requiriendo, en las próximas décadas, políticas públicas sólidas para la población rural, ya sea en términos de protección social, como de trabajo e ingreso. Estas políticas serán necesarias ya sea para mejorar las condiciones de vida de esa población como para actuar sobre la migración hacia pequeñas ciudades, que ha sido el destino privilegiado del proceso de movilidad espacial en esta década⁶.

La existencia de una perspectiva de crecimiento relativamente más acentuado de la población económicamente activa aparece como una dimensión relevante de la

⁶ Sobre las tendencias recientes del proceso de migración, ver Baeninger (2008).

TABLA 2

Crecimiento de la Población Total y de la Población Económicamente Activa Brasil, 1940-2030

Brasil, 1940-2030

	Cada 1.000 personas				PEA/PT
	Población Total			PEA	
	Total	Urbana	Rural		
1940	41.236	12.880	28.356	14.759	35,8
1950	51.944	18.783	33.162	17.117	33,0
1960	70.070	31.303	38.767	19.081	27,2
1970	93.139	52.085	41.054	29.557	31,7
1980	119.003	80.436	38.566	43.236	36,3
1991	146.825	110.991	35.834	58.456	39,8
2000	169.544	137.697	31.847	79.808	47,1
2010	199.992	170.017	29.974	102.888	51,4
2020	221.450	192.664	28.786	118.784	53,6
2030	238.326	209.872	28.455	132.559	55,6

Tasas Anuales de Crecimiento				
1940-1950	2,3	3,8	1,6	1,5
1950-1960	3,0	5,2	1,6	1,1
1960-1970	2,9	5,2	0,6	4,5
1970-1980	2,5	4,4	-0,6	3,9
1980-1991	1,9	3,0	-0,7	3,1
1991-2000	1,6	2,4	-1,3	3,2
2000-2010	1,7	2,1	-0,6	2,6
2010-2020	1,0	1,3	-0,4	1,4
2020-2030	0,7	0,9	-0,1	1,1

Fuente: censos demográficos, Ibge, y Celade/Cepal. Elaborado por el autor.

dinámica demográfica brasileña, al menos, hasta el 2030. Como muestran los datos de la Tabla 1, la participación de la P.E.A. en la población total continuará creciendo en las próximas décadas, indicando que el país mantendrá una trayectoria decreciente en la cantidad de personas inactivas, y una creciente en la cantidad de personas en edad activa⁷. Este proceso se explica o bien por el crecimiento pasado o bien por el creciente índice de participación de las mujeres, que compensan ampliamente la reducción observada en la población masculina. Aún considerando el rápido progreso proyectado de envejecimiento de la población (ver Gráfico 2), la dinámica demográfica continuará presentándose como una oportunidad para que el país produzca la riqueza necesaria para expandir el bienestar de su población.

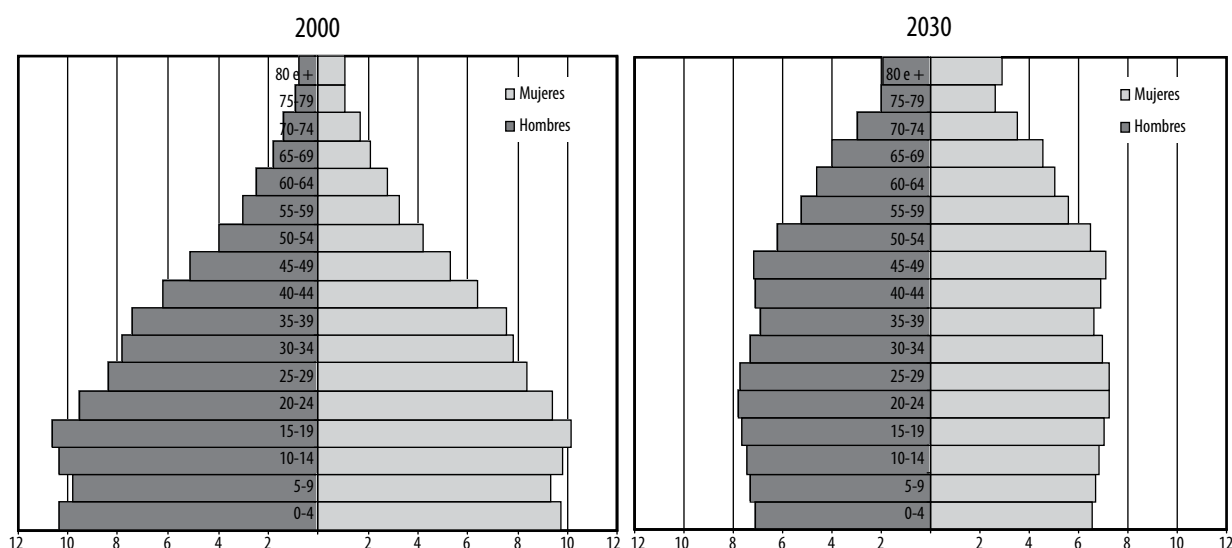
⁷ Ver Alves (2008); Carvalho *et al* (1995); Carvalho *et al* (2005).

De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la esperanza de vida de la población al nacer aumentaría de 69 a 79 años entre el 2010 y 2030, determinando que el menor peso relativo de los inactivos expresaría una tendencia decreciente en la participación de la población infantil y juvenil y un aumento de aquella de edad superior a los 65 años. Por lo tanto, al mismo tiempo en que aumenta el potencial de actividad de la población, el mismo tenderá a ser crecientemente exigido en el financiamiento de las necesidades del sistema de asistencia social.

En este sentido, el potencial de mayor participación económica de la población sólo podrá considerarse como algo positivo si es efectivamente apropiado para una trayectoria de desarrollo socioeconómico del país. Sin embargo, esta posibilidad se enfrenta rápidamente con una situación de educación desfavorable para la población en edad activa. De acuerdo con la principal investigación socioeconómica hecha por el IBGE, la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios – PNAD, por sus siglas en portugués –, entre un 8 y un 32% de la población entre 16 y 65 años era, respectivamente, analfabeta o tenía sólo un año de estudios, o menos de 8 años de estudios en el 2009. Así, el aprovechamiento de posibles ventajas de la estructura etaria de la población encuentra una restricción cuando se analiza la precariedad de la situación educativa de la población adulta brasileña. La modificación de este cuadro aparece, entonces, como un desafío urgente para las políticas públicas, mientras que el proceso de envejecimiento se constituye en otro para años futuros.

GRÁFICO 2

Estructura etaria de la población total Brasil, 2000/2030



Fuente: CELADE, http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm, visitado el 5 de octubre de 2010.

LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA, EL CRECIMIENTO Y LA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

El análisis anterior señala algunas cuestiones relevantes de la dinámica demográfica para la participación económica de la población que aparecen principalmente como condicionantes del proceso.

Desde el punto de vista de las condiciones de participación, es fundamental el análisis de los condicionantes impuestos por la dinámica económica. Según la PNAD, la población en edad activa era de 160 millones de personas en el 2009, encontrándose casi 100 millones en situación económicamente activa. De estas, 15 millones en actividades agrícolas. En términos generales, 6 de cada 10 personas en edad activa se encontraban insertas en el mercado nacional de trabajo. En el año 2009, el índice de desempleo era de 8,5%, equivaliendo a un *stock* de 8,3 millones de personas. Por cada persona económicamente activa, había otra en situación de inactividad⁸.

TABLA 3

Indicadores de participación económica y condición de actividad Brasil, 2001-2009

Brasil, 2001-2009

	2001	2003	2005	2007	2009
Población residente	170.938.148	175.934.566	180.569.381	184.901.934	188.702.766
PA	138.945.148	144.566.126	149.829.018	155.454.625	160.438.234
PEA	83.707.151	88.422.997	93.676.531	95.948.569	99.231.476
Ocupada	75.823.976	79.760.459	84.775.330	87.968.581	90.832.394
Desempleada	7.883.175	8.662.538	8.901.201	7.979.988	8.399.082
Tasa de participación	60,2	61,2	62,5	61,7	61,9
Tasa de ocupación de la PA	54,6	55,2	56,6	56,6	56,6
Tasa de ocupación de la PEA	90,6	90,2	90,5	91,7	91,5
Tasa de desempleo de la PEA	9,4	9,8	9,5	8,3	8,5
Índice de dependencia	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia.

Estos datos generales indican una participación económica de la población en un nivel elevado, que debería experimentar aumentos limitados en las próximas décadas. Por otra parte, estos revelan la existencia de un problema de empleo considerable, observando la tasa de desempleo.

A lo largo de esta década, el país presenció una retracción del desempleo, detenida en 2009 por el contexto de crisis económica. La tendencia de caída del desempleo en

⁸ Como inactivos se considera a la totalidad de los mismos en esta situación, independientemente de su edad.

la década surgió del incremento de la ocupación del orden de 2,2% a.a., superior al incremento de la PEA –población económicamente activa (1,9%). Como se indica al comienzo de este ensayo, la economía brasileña ha recuperado la capacidad de dinamización del mercado de trabajo, resultando en la mencionada caída del desempleo. La continuidad del crecimiento en los próximos años podrá llevar el desempleo a un nivel considerado bajo, dada la posibilidad de un crecimiento de entre un 5% y un 7% a.a. en los próximos años.

De este modo se explicita el argumento referente a la reconquista por parte de la sociedad brasileña de una perspectiva de crecimiento con condiciones de producir efectos sociales positivos. Sin embargo, tal desafío presenta una naturaleza más compleja cuando se analiza la configuración ocupacional del mercado de trabajo y sus perspectivas. Mientras el crecimiento actual indica la posibilidad de que el país alcance rápidamente un desempleo relativamente bajo, un desempeño más sólido se hace y se hará necesario para superar la configuración de precariedad ocupacional expresada tanto por la reproducción de una alta informalidad de las relaciones laborales como por la baja remuneración que alcanza incluso al segmento formal del mercado de trabajo.

En cuanto a la informalidad, se deben considerar dos situaciones. La primera se relaciona con la extensión del empleo doméstico y con los contratos sin protección social en el sector privado. La segunda se relaciona con la extensión de las situaciones ocupacionales no remuneradas, que presentan una mayor expresión en las actividades agrícolas.

Considerando esta tendencia en relación con la informalidad, se observa que la ocupación no remunerada representaba 8% del total de ocupados en el 2009, mientras que un 8% representaba los empleos domésticos, 39% a los ocupados sin protección social y 49% a los ocupados con protección social. La situación que encontramos en ese año fue irrefutablemente mejor que la situación de comienzos de la década. En ocho años, la participación de la ocupación con protección social aumentó 8 puntos porcentuales. Según la PNAD, se crearon 15 puestos con protección social por cada 10 sin protección social en 2009, siendo que la relación en 2001 era de 6 cada 10. Considerando sólo los que contaban con protección social, se constata que el sector no agrícola respondió por 19 de cada 20 puestos generados en 2009.

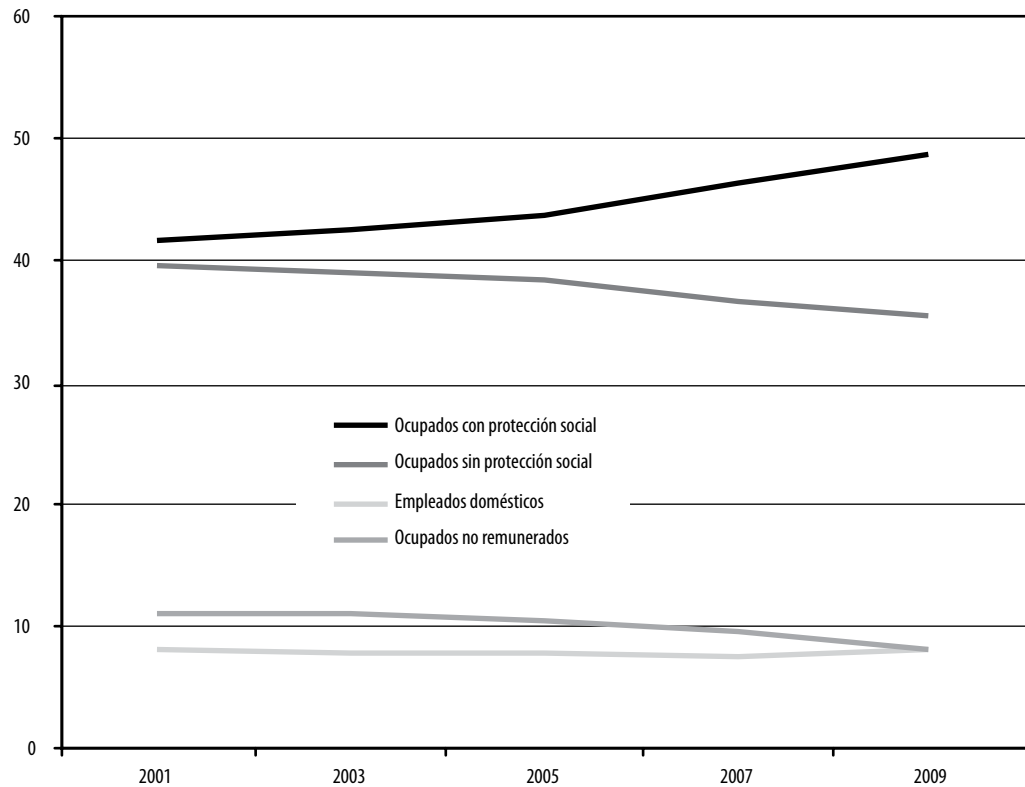
Estos datos revelan, por un lado, la fuerza de la generación de empleos con protección social a lo largo de la década actual, pero indican, por otro lado, el impacto limitado que el proceso tuvo sobre la estructura ocupacional, especialmente en el segmento agrícola del mercado de trabajo.

A lo largo de la década, las actividades agropecuarias mantuvieron su reserva de ocupados prácticamente estable, resultado del aumento de trabajadores no remunerados en detrimento de la cantidad de remunerados en su estructura ocupacional. La protección social creció a más del doble entre los remunerados, sin embargo sin intensidad suficiente para alterar el cuadro de extensa informalidad prevalente en el sector (Gráfico 4). En el 2009, aproximadamente 3 de cada 4 ocupados remunerados no tenían protección social y el trabajo remunerado representaba el 60% de las ocupaciones del sector agropecuario.

En lo referente a las ocupaciones no agrícolas, alrededor del 98% eran remuneradas, y 2 de cada 3 de estas contaban con protección social en el 2009. Entre los sectores

GRÁFICO 3

Distribución de la población ocupada según remuneración y protección social, Brasil, 2001/2009



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD IBGE Microdatos. Elaboración Propia.

con alto grado de protección social aparecían el sector público (92%) y la industria de transformación (70%), observando en contraste la débil situación de la construcción civil (37%). Se explicita, de este modo, una razonable heterogeneidad de la protección social entre los sectores no agrícolas, habiendo sectores, como la construcción civil, que presentan un grado de protección poco superior al encontrado en las actividades agrícolas.

La diversidad observada entre los sectores muestra que la mayor o menor protección social no parece estar relacionada con la regulación pública del contrato y de las relaciones de trabajo. En relación con este punto, cabe destacar que la recomposición del segmento formal del mercado laboral brasileño observada durante la última década, fue realizada en un contexto de vuelta a la regulación por parte del gobierno brasileño, encaminada principalmente por una mayor fiscalización de los contratos y las relaciones laborales. Los sectores con mayor ganancia en términos de aumento de la protección social fueron aquellos donde la informalidad estaba y está más presente. En otras palabras, se puede afirmar que la evolución de la protección social se realizó a pesar de la regulación estatal existente, mostrando que esta no es un obstáculo para la dinamización del mercado laboral, acompañada de una reducción de la elevada informalidad estructural que prevalece en el mismo, históricamente.

Este resultado evidencia el error de las direcciones tomadas por los gobiernos brasileños de la década de 1990, que emprendieron modificaciones de la regulación estatal con el objetivo de reducir y flexibilizar derechos de los contratos de trabajo, con la justificación de que esto estaba en la raíz de los problemas de desempleo e informalidad. En lugar de relacionar el problema con la ausencia de crecimiento, la responsabilidad fue adjudicada a la regulación estatal en un mercado donde la misma tenía y continúa teniendo una incidencia relativamente baja.

El crecimiento con reactivación de la base productiva y el mercado interno fue el motor de la creación de empleos formales durante esta década, como se indicó a comienzos de este ensayo. Este movimiento se vio marcado al menos por dos iniciativas gubernamentales para reanudación de la regulación. La extensión de la fiscalización realizada por el gobierno y por las instituciones de justicia y del Ministerio Público Fiscal y la definición de una política de mediano plazo de valorización del salario mínimo.

La reapertura de la ventana de oportunidad para la generación de ocupación, con reducción de desempleo e informalidad en un contexto de crecimiento, debe ser vista como positiva, pero sin dejar de considerar los desafíos que este proceso implica.

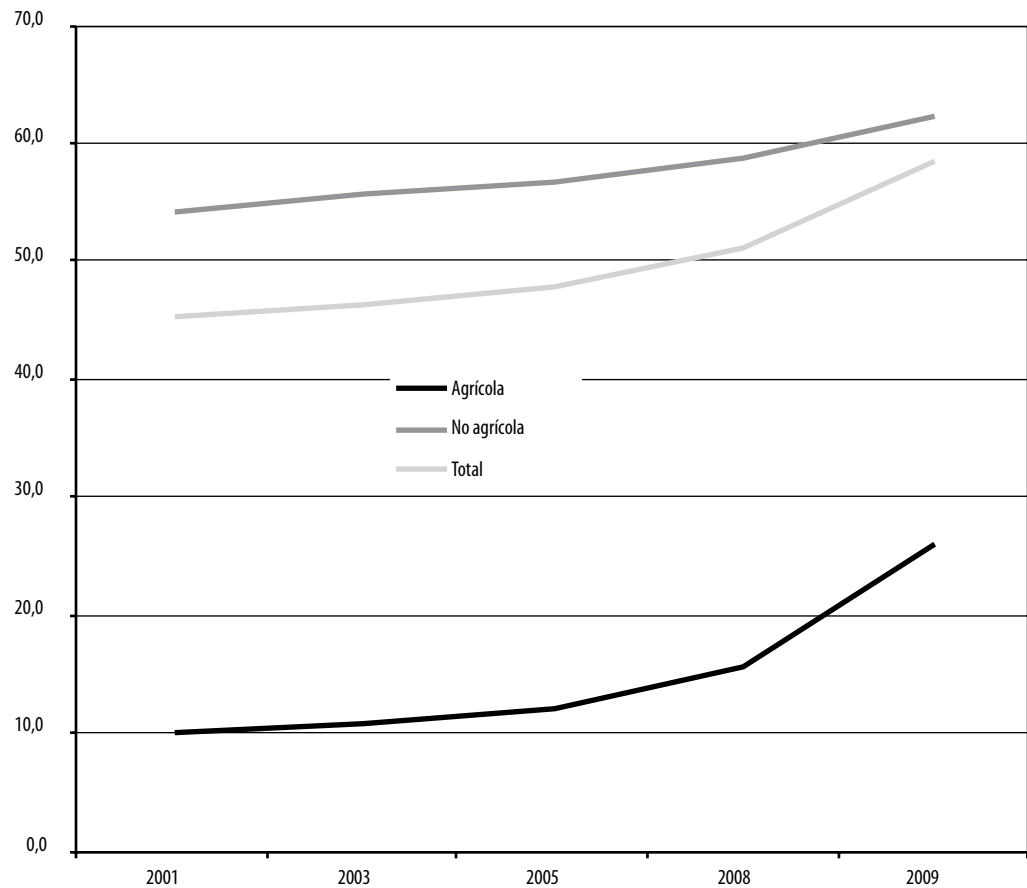
En primer lugar, porque la recuperación del mercado de trabajo es estrechamente dependiente del crecimiento económico, hecho que exige la atención del país en relación con posibles contracciones futuras que el desempeño productivo pueda enfrentar. Es fundamental el fortalecimiento de las políticas sectoriales, de inversión productiva, de fomento a las exportaciones y de infraestructura con el propósito de ampliar las fronteras de la expansión económica.

Por otra parte, es necesario ampliar los efectos multiplicadores en términos de ingresos y producción, a través de la continuidad de la política de fortalecimiento del mercado interno basado en la distribución de la riqueza, de conducir políticas sectoriales y de inversión para la generación de empleos, de elevar el perfil tecnológico-productivo y de calificación del trabajo en vistas a la creación de un movimiento calificado de aumento de la productividad y de cambios en el sistema tributario, apuntando a reducir la incidencia de los impuestos sobre el consumo básico de la población de más bajos ingresos.

Estas y otras medidas son decisivas para transformar la recuperación del mercado laboral en un movimiento sustentable, de modo de viabilizar también dos objetivos adicionales: el quiebre del perfil de baja calificación de la estructura ocupacional y la elevada y creciente concentración de esta estructura en torno al salario mínimo.

GRÁFICO 4

Participación de ocupaciones con protección social en total de ocupaciones remuneradas, Brasil, 2001/2009



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia.

LA RECUPERACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO BASADA EN LAS BAJAS REMUNERACIONES

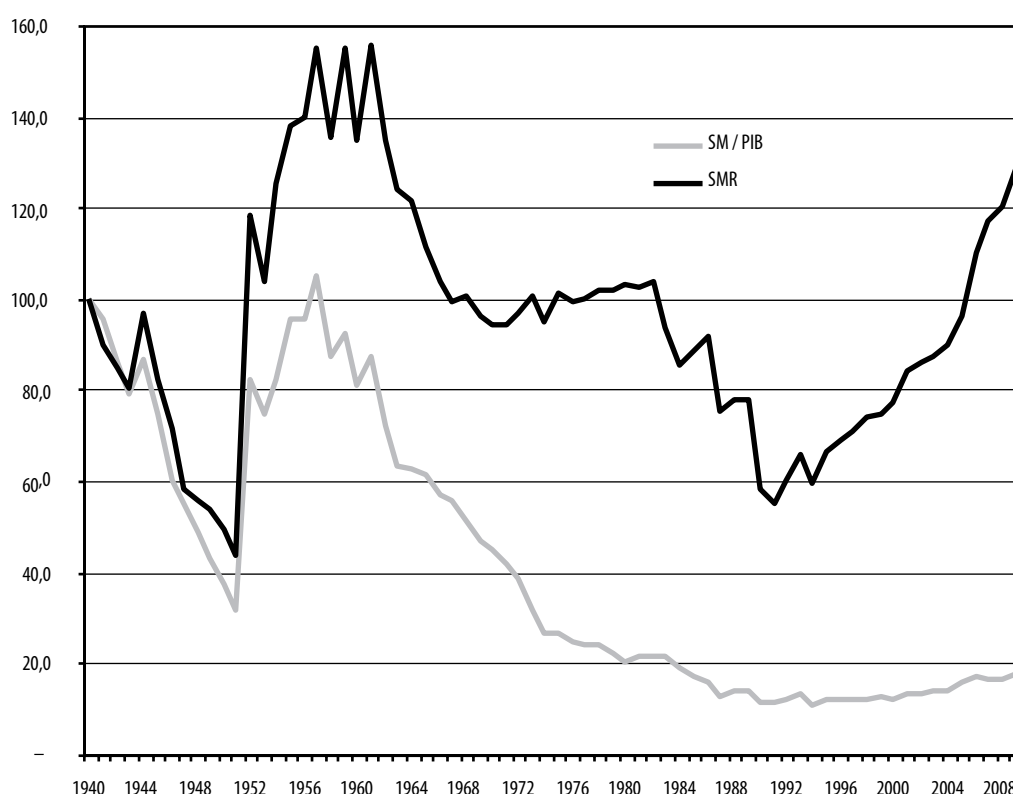
Las ventajas de la recuperación del mercado de trabajo son acompañadas por movimientos que deben ser analizados con debida cautela. A lo largo de esta década, se ha observado una progresiva concentración de la estructura ocupacional en torno al salario mínimo, a pesar de la mejoría del perfil educativo de la población económicamente activa.

Esta tendencia se establece en un contexto marcado por decisiones recurrentes de elevación del salario mínimo real, que preservó su poder de compra por la baja inflación registrada en el período. Desde el 2005, el país cuenta con un acuerdo social de política de valorización del salario mínimo, que garantiza un reajuste anual mínimo equivalente a la variación de precios más la variación del PBI. Este acuerdo estableció

una estrategia de valorización del salario mínimo que no depende de una decisión política del gobierno. El aumento reiterado del salario mínimo permitió una rápida recuperación de su poder de compra, así como el aumento de la relación que existe entre este y el PBI *per cápita*⁹.

GRÁFICO 5

Evolución del Salario Mínimo Real y de la relación entre Salario Mínimo y Producto Bruto Interno *per cápita*, Brasil 1940-2009



Fuentes: Ipeadata. Elaboración propia.

Sin dudas, el comportamiento del salario mínimo real influye la estructura de remuneraciones del trabajo ampliando el proceso de concentración de su perfil alrededor del piso legal. Sin embargo, este movimiento se encuentra estrechamente asociado a la pérdida de ingresos laborales en los estratos medios y superiores de la distribución hasta 2004. Para simplificar el análisis, se puede decir que los factores determinantes de la evolución de los rendimientos del trabajo son de tres órdenes: legal –asociado a la regulación pública del piso de remuneración del mercado de trabajo; colectivo– re-

⁹ Ver Neder, (2009) y Sabóia (2009)

lacionado con las imposiciones de los contratos colectivos sobre reajustes salariales; e individuales – vinculado con las relaciones que establecen empresas y trabajadores o de estos con los contratantes de su producción de bienes o servicios.

La evaluación del comportamiento reciente de las remuneraciones laborales en Brasil a lo largo de la última década indica que estuvieron estrictamente relacionados con la evolución del salario mínimo, teniendo poca influencia los determinantes de orden colectivo o individual (Dedecca, 2009). En los años 2007 y 2008, se hicieron presentes algunas señales de mayor presencia de estos dos factores determinantes que, sin embargo, se vieron afectados por la crisis del 2009. Así, se observó un movimiento en aceleración de los niveles medios y superiores de los ingresos laborales en dirección al salario mínimo.

Este argumento puede ser evidenciado a partir de los resultados compilados en la Tabla 4. Como se puede observar, los ingresos de los estratos inferiores presentan una tendencia creciente desde el inicio de la década, movimiento que sólo se estableció para los estratos medios y superiores después del 2005. De esta forma, la reducción de los índices de inequidad fue el resultado de dos movimientos de los niveles de ingresos. El primero estuvo marcado por el ascenso de los ingresos de base y la caída de los otros niveles, es decir, con un retroceso del patrón promedio de bienestar propiciado por los ingresos laborales. Esto tuvo vigencia en el período 1995-2005. Luego hubo un segundo movimiento, iniciado después del 2005, caracterizado por incrementos más generalizados de los niveles de ingresos, con ganancias más acentuadas en los niveles básicos, que se tradujeron en una elevación más generalizada del bienestar promedio asociado a esta forma de ingresos.

La tendencia de aproximación de los ingresos laborales al salario mínimo puede ser también observada en los resultados compilados en la Tabla 4. Estos muestran un declive generalizado de los diferentes niveles de ingreso como múltiplos del salario mínimo.

Las modificaciones en los niveles de ingresos laborales en dirección al salario mínimo y sus efectos sobre la estructura ocupacional fueron reforzadas por el perfil de generación de nuevas oportunidades ocupacionales. Aproximadamente 3 de cada 4 nuevos puestos de trabajo asalariados fueron creados en la franja de 1 a 2 salarios mínimos.

La conjunción de estos elementos se tradujo en el ya mencionado cambio en la estructura ocupacional con mayor concentración en los salarios bajos, reafirmando una característica estructural del mercado de trabajo brasileño. Cabe destacar que contrariamente a las fases anteriores de crecimiento cuando la dinamización del mercado de trabajo fue acompañada por un aumento de la concentración en la distribución del ingreso, el movimiento reciente fue acompañado por una caída de la desigualdad y, desde el 2005, por un aumento del estándar potencial promedio de bienestar fomentado por la renta del trabajo.

Además, la concentración de la estructura salarial en los bajos salarios con aumentos periódicos del salario mínimo no ha sido marcada por un aumento del estrato de ocupados con ingresos inferiores al piso legal. A lo largo de la década, las ocupaciones con ingresos inferiores al salario mínimo se mantuvieron alrededor del 20%, a pesar

TABLA 4

Indicadores de ingresos del trabajo principal Brasil, 2001/2009

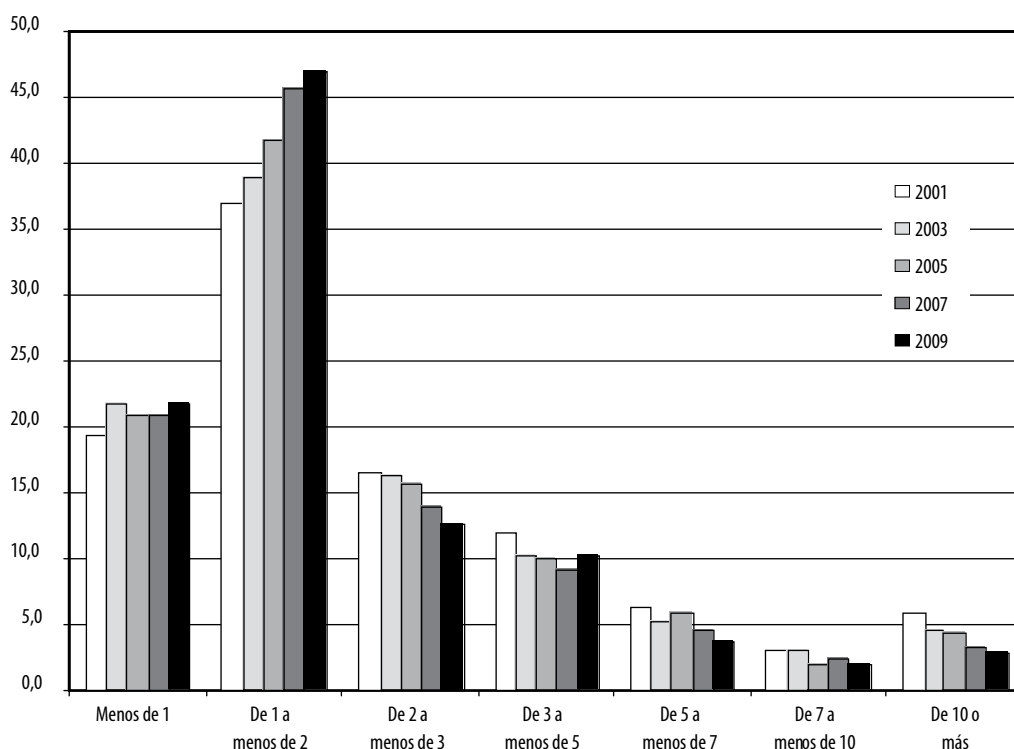
Brasil, 2001/2009					
	2001	2003	2005	2007	2009
Ingreso promedio real					
1º Decil	26	26	33	41	41
2º Decil	160	157	186	211	230
3º Decil	290	265	300	398	392
4º Decil	341	330	361	443	467
5º Decil	434	409	453	523	553
6º Decil	550	511	566	641	681
7º Decil	703	647	697	778	824
8º Decil	942	857	892	995	1065
9º Decil	1462	1316	1388	1522	1642
10º Decil	4258	3873	4152	4245	4563
Promedio	916	842	880	971	1016
Indicadores relativos					
10/2	26,7	24,7	22,4	20,2	19,8
5/total	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8
Índices de concentración					
Gini	0,56	0,55	0,54	0,53	0,52
T de Theil	0,65	0,62	0,62	0,59	0,56
Ingresos promedio en salario mínimo					
1º Decil	,08	,08	,09	,10	,09
2º Decil	,52	,49	,52	,50	,49
3º Decil	,95	,83	,83	,95	,84
4º Decil	1,12	1,03	1,00	1,05	1,00
5º Decil	1,43	1,28	1,26	1,24	1,19
6º Decil	1,81	1,59	1,57	1,52	1,47
7º Decil	2,31	2,02	1,94	1,85	1,77
8º Decil	3,09	2,67	2,48	2,36	2,29
9º Decil	4,80	4,10	3,86	3,61	3,53
10º Decil	13,98	12,08	11,55	10,08	9,81
Promedio	3,01	2,62	2,45	2,31	2,18

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos.

del crecimiento sistemático del valor del piso legal. La recurrencia de este estrato de trabajadores de bajísima remuneración se debe a las características de la ocupación, asociadas a la recurrencia de jornadas de trabajo parciales y a la ausencia de protección social propia de la situación ocupacional.

GRÁFICO 6

Distribución de la estructura ocupacional según clases de salario mínimo nominal Brasil 2001/2009



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia.

El proceso de concentración ocurre, entonces, a partir del comportamiento desfavorable de los ingresos superiores, por los motivos ya descriptos. Se puede, de esta forma, argumentar que la política del salario mínimo permitió proteger los ingresos del mercado de trabajo, en un contexto todavía marcado por la fragilidad de la negociación colectiva o individual de los ocupados. Es fundamental que la continuidad del crecimiento se traduzca en la dinamización de estas formas de negociación, de modo de reducir la responsabilidad de la política del salario mínimo en la determinación de los ingresos laborales. A su vez, esta dinamización podrá permitir establecer una convergencia entre escolaridad e ingresos. Los datos de la PNAD muestran que a pesar de la elevación del perfil de escolaridad de la población económicamente activa, la misma no se tradujo en un incremento en los ingresos.

LAS FAMILIAS Y SUS INGRESOS: DESIGUALDAD Y POBREZA

Las modificaciones combinadas de la dimensión demográfica, de las condiciones de inserción económica y protección social tuvieron impactos importantes sobre las condiciones de vida de la población a lo largo de la década, a pesar de que éstas fueron aún insuficientes para modificar el cuadro de elevada precariedad, pobreza y desigualdad que caracteriza la estructura social brasileña¹⁰.

Aun considerando dichas restricciones, es necesario asentar que el país experimentó, por primera vez en su historia republicana, un movimiento de crecimiento con reducción de la pobreza y la desigualdad. Antes de analizar la naturaleza de este proceso, es necesario explicitar sobre qué pobreza o desigualdad se establece el debate actual, con el objetivo de calificar el alcance de las transformaciones observadas.

TABLA 5

Composición de ingresos familiares *per cápita* según estratos de renta Brasil, 2009

Brasil, 2009

	Total	Protección Social	Todos los trabajos	Otras fuentes
Decil 1	100,0	32,7	56,4	10,8
Decil 2	100,0	12,0	80,4	7,5
Decil 3	100,0	19,8	75,4	4,8
Decil 4	100,0	17,4	79,4	3,1
Decil 5	100,0	18,8	78,4	2,8
Decil 6	100,0	36,9	59,8	3,3
Decil 7	100,0	22,7	74,5	2,7
Decil 8	100,0	24,4	72,7	2,8
Decil 9	100,0	25,9	71,1	3,0
Decil 10	100,0	22,8	73,2	4,0
Total	100,0	23,5	72,7	3,8

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia.

Tanto como para el análisis de la pobreza como para el de la desigualdad, la referencia básica tomada en cuenta es la renta corriente obtenida por las familias, fundamentalmente aquella obtenida de actividades productivas –el trabajo– y por mecanismos de

¹⁰ Sobre el desarrollo económico brasileño y la naturaleza estructural de la desigualdad brasileña, ver Oliveira (1975), Dedecca (2005) y Barbosa (2008).

protección social (Dedecca, 2007)¹¹. Como hemos presentado en la Tabla 5, la principal fuente de información socioeconómica brasileña muestra una preponderancia casi absoluta de dos formas de ingresos en el total de los ingresos familiares. En promedio, las demás fuentes representaban solamente el 3,8% en 2009, siendo que estas reúnen los ingresos provenientes de alquileres, intereses, beneficios y del programa *Bolsa Família*. Es por este motivo que el primer decil aparece con un rendimiento de las demás fuentes equivalente a casi el 11% de los ingresos familiares, explicado fundamentalmente por la incidencia del beneficio del programa *Bolsa Família*¹². Por otro lado, los ingresos en forma de alquileres, intereses y beneficios representaban sólo el 4% para el decil superior, existiendo una clara sub-declaración de estas formas de ingreso¹³.

La ausencia de información sobre las formas de ingreso provenientes de la posesión de activos financieros y no financieros en la PNAD limita el análisis de la renta corriente de la población, es decir, la renta asociada a los gastos monetarios necesarios para la supervivencia cotidiana de las familias. Es sabido que el ingreso corriente tiene una mayor representatividad para las familias más pobres, observándose lo contrario para aquellas pertenecientes a los estratos superiores de la distribución. De este modo, el análisis de la naturaleza monetaria tiende a ser más representativa para la medición de la pobreza que para la de situación de inequidad. Incluso para la cuestión de la pobreza, el enfoque monetario es el predominante, dejando de ser exploradas sus otras dimensiones asociadas, por ejemplo, el acceso a bienes y servicios públicos. En suma, los resultados aquí presentados y analizados se limitan a cambios en la pobreza y desigualdad de naturaleza monetaria y restringida a la renta monetaria corriente obtenida por actividades productivas y protección social.

Aun cuando consideramos estas limitaciones, es innegable que la elevada inequidad de la renta corriente en Brasil fue atenuada a lo largo de la década, como lo evidencia el índice de Gini de la renta familiar *per cápita*, que cayó de 0,594 a 0,546 entre 2001 y 2009. Es evidente, sin embargo, que la caída fue insuficiente para modificar la situación de extrema desigualdad estructural de la sociedad brasileña. Según los datos de la PNAD, el 54% del total del ingreso corriente de las familias continuó siendo obtenido por los dos deciles superiores en el 2009¹⁴.

¹¹ Un análisis abarcador y con diferentes perspectivas sobre la reciente caída de la desigualdad puede encontrarse en ensayos organizados en Barros *et al.*, (2007 y 2008). Un enfoque comparativo de la experiencia brasileña en relación con los demás países de América Latina y el Caribe puede encontrarse en CEPAL, 2010.

¹² Desafortunadamente, la PNAD no permite diferenciar la renta del programa *Bolsa Família* de otras formas de ingreso como alquiler, intereses y beneficios. La información de las familias beneficiadas por el programa está disponible sólo para los años 2004 y 2006. En este último año, aproximadamente 50% de las familias de los dos primeros deciles recibían el beneficio del programa *Bolsa Família*, siendo que más del 90% de las familias beneficiadas se encontraban en los cinco deciles más bajos.

¹³ La dificultad de captación de los ingresos obtenidos por la posesión de activos financieros y no financieros en las encuestas domiciliarias es internacionalmente conocida. Sobre este tema ver Dedecca (2010), Guiso *et al.*, (2002), Pikketi (2001), y Weinberg (2004 e 2006).

¹⁴ Sobre la tendencia reciente de caída en la desigualdad de la distribución de la renta corriente en Brasil, ver Barros *et al.*, (2007 y 2008); Dedecca (2007) y Hoffman (2008).

TABLA 6Indicadores de ingresos familiares *per capita* según estratos de renta Brasil, 2001/2009**Brasil, 2001-2009**

	2001	2003	2005	2007	2009
Decil 1	100,0	101,2	135,3	142,8	155,5
Decil 2	100,0	103,7	128,4	144,8	163,2
Decil 3	100,0	101,7	120,1	137,8	156,3
Decil 4	100,0	100,1	116,4	133,7	150,7
Decil 5	100,0	100,0	115,4	133,4	148,0
Decil 6	100,0	101,3	113,8	131,9	145,4
Decil 7	100,0	97,2	108,4	122,4	134,3
Decil 8	100,0	96,4	106,0	118,2	127,9
Decil 9	100,0	95,4	102,7	112,7	119,3
Decil 10	100,0	93,0	99,3	104,9	109,0
Total	100,0	94,8	102,9	113,4	122,1
Gini	0,594	0,582	0,571	0,557	0,546
T-Theil	0,724	0,685	0,665	0,631	0,608
Decil 1	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6
Decil 2	2,2	2,4	2,6	2,6	2,9
Decil 3	3,1	3,3	3,6	3,6	3,8
Decil 4	4,4	4,6	4,9	4,9	5,4
Decil 5	5,2	5,9	6,2	6,2	6,8
Decil 6	5,9	5,8	5,6	5,6	6,1
Decil 7	8,7	8,3	8,5	8,5	9,0
Decil 8	10,4	10,9	10,9	10,9	11,2
Decil 9	16,9	16,6	16,2	16,2	15,4
Decil 10	42,7	41,7	40,7	40,7	38,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia.

El aspecto relevante de este movimiento –que debe ser obligatoriamente resalta-do– se relaciona con el hecho de que el país consiguió, por primera vez y en un contexto democrático, establecer un patrón de crecimiento con capacidad de emprender un proceso continuo de reducción de la desigualdad de los ingresos. Dicho resultado debe también asociarse a la configuración de las políticas públicas que contribuyeron a la recomposición del mercado formal de trabajo, a la extensión de la transferencia de renta hacia la población pobre por medio de programas de protección social y *Bolsa Família* y a proteger el ingreso básico a través de la adopción de una política de salario

mínimo consistente. La caída de la desigualdad fue fruto de una nueva dinámica institucional de las políticas públicas¹⁵.

La continuidad de este movimiento depende, entonces, del papel que las políticas públicas tengan en la próxima década.

En cuanto a la pobreza, su reducción estuvo estrechamente ligada a las políticas públicas, pero también se vio influenciada por la reducción del tamaño de las familias, especialmente de las más pobres (Hakkert, 2007). Los datos presentados en la Tabla 7 evidencian una rápida reducción del tamaño de las familias en dos de los deciles en los que se concentran las familias pobres.

TABLA 7

Tamaño promedio de las familias según estrato de renta y condición de pobreza (1) Brasil, 2001/2009

Brasil, 2001/2009

	2001			2009		
	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total
Decil 1	4	—	4	3	—	3
Decil 2	4	—	4	4	—	4
Decil 3	4	—	4	4	3	4
Decil 4	4	4	4	3	3	3
Decil 5	4	4	4	—	3	3
Decil 6	—	3	3	—	2	2
Decil 7	—	3	3	—	3	3
Decil 8	—	3	3	—	3	3
Decil 9	—	3	3	—	3	3
Decil 10	—	3	3	—	2	2
Total	4	3	3	4	3	3

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia

(1) Línea de pobreza definida según valores promedio de referencia calculados por la CEPAL. Valores de referencia definidos para cada una de las cinco regiones geográficas brasileñas.

Más allá de eso, la caída del tamaño de las familias estuvo acompañada por un aumento de la tasa de actividad. Las familias más pobres tienden a tener una mayor tasa de dependencia inactivos/activos. La caída del tamaño promedio de estas familias se vio acompañada del incremento de su tasa de actividad, contribuyendo también a la caída de la pobreza. El nivel mayor de actividad se tradujo en una mayor densidad ocupacional de estas familias, que también se vieron favorecidas con el aumento del

¹⁵ El programa de transferencia de renta llamado “Bolsa Familia” alcanza actualmente a casi 12 millones de familias. El mismo, tuvo un importante rol en la generación de renta de los estratos más bajos en la distribución de la renta corriente y, junto con el salario mínimo y la generación de empleos formales, en la reducción de la desigualdad. Un amplio estudio socioeconómico del programa está organizado en Abrahão *et al.*, (2010).

salario mínimo. Además, los programas de protección social y de transferencia de renta reforzaron los ingresos de estas familias. De esta forma, se estableció una convergencia de factores demográficos, económicos e institucionales en favor de la reducción de la pobreza monetaria, proceso que se desarrolló con intensidad notable.

TABLA 8

Proporción de domicilios pobres según estratos de renta familiar *per capita* (1) Brasil, 2001/2009

Brasil, 2001/2009

	2001	2003	2005	2007	2009
Decil 1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Decil 2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Decil 3	100,0	100,0	100,0	95,8	51,6
Decil 4	81,1	84,1	62,0	17,9	1,1
Decil 5	4,2	8,3	1,4	0,0	0,0
Decil 6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decil 7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decil 8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decil 9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decil 10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	37,2	39,3	36,4	30,9	25,2

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, PNAD/IBGE. Microdatos. Elaboración propia

(1) Línea de pobreza definida según valores promedio de referencia calculados por la Cepal.

Según datos de la PNAD, considerando las referencias de la CEPAL para las cinco regiones geográficas brasileñas, se constata una reducción de la pobreza de un 37% a un 25% entre 2001 y 2009. Mientras que al inicio del período la pobreza llegaba a alcanzar al quinto decil de la distribución de la renta familiar *per cápita*, se observa que esta estaba prácticamente circunscripta a los dos primeros deciles en 2009. Sin embargo, 15,4 millones de familias se encontraban en situación de pobreza contra 18,4 millones en 2001¹⁶.

Es necesario resaltar que la dimensión monetaria es insuficiente para dimensionar adecuadamente la pobreza, ya que esta presenta una perspectiva multidimensional asociada a las restricciones de acceso a bienes y servicios públicos determinantes para alcanzar estándares mínimos de bienestar.

¹⁶ Si consideramos el criterio de renta familiar *per cápita* de $\frac{1}{4}$ de salario mínimo, referencia utilizada por el Programa Bolsa Familia, encontramos 8 millones de familias en situación de pobreza en el 2008, contra 15,4 millones según la referencia de la CEPAL.

LA RECIENTE CAÍDA BAJO UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LAS DESIGUALDADES

A lo largo de este ensayo examinamos la desigualdad desde la perspectiva construida a partir de la variable renta, en su forma monetaria. Además, la dimensión asociada al trabajo tuvo un enfoque privilegiado, ya sea por ser fundamental para comprender la situación estructural de la desigualdad en el país, ya sea debido a la mayor disponibilidad de información estadística sobre renta asociada al trabajo. Se incorporaron al análisis las principales rentas brindadas por políticas sociales.

Sin dudas, la trayectoria analítica recorrida es extremadamente relevante para el entendimiento de la desigualdad, especialmente la de naturaleza económica, pero dice poco sobre su evolución desde el punto de vista social. Aún en un enfoque económico, es imposible tener algún conocimiento sobre la importancia de los activos financieros y no financieros en la desigualdad en el país.

Objetivamente se puede decir que, durante el crecimiento del 2003 al 2008, Brasil pasó a conocer un movimiento inédito de reducción de una dimensión de la desigualdad económica, con una mejora general de la situación de bienestar asociado al ingreso corriente. Sin embargo, continúa presente la pregunta sobre cómo actuó el disponible de activos sobre la desigualdad en el período, y cómo se comportó la desigualdad desde el punto de vista social.

En vistas de esta tendencia, la incorporación de la dimensión social se torna fundamental, si consideramos la desigualdad como un proceso complejo y multidimensional producido por el desarrollo capitalista. Deben notarse al menos dos motivos relacionados con este proceso. En primer lugar, la progresiva complejidad institucional del desarrollo capitalista se tradujo en un rol de políticas públicas que actúan recurrentemente sobre la situación de inequidad desde un punto de vista multidimensional. O, mejor dicho, que modifican permanentemente las condiciones económicas y sociales que determinan el estado de desigualdades prevaleciente en la sociedad. En segundo lugar, la preponderancia del enfoque económico en el reciente debate sobre la caída de la inequidad entendió que su análisis a partir de la renta corriente era suficiente, especialmente de la misma en forma de trabajo.

Con el objetivo de ampliar el enfoque analítico para comprender cómo la reducción de la desigualdad económica se asoció a la dinámica de la desigualdad de índole social, se presenta una evaluación reciente construida sobre la base de algunos indicadores multidimensionales, que fueron organizados en cuatro ejes básicos: i. **educación** – incidencia de la educación media, incidencia de la educación superior; ii. **condiciones de vida** – número de baños, conexión a red cloacal, dormitorios por habitantes, acceso a energía eléctrica, hijos nacidos muertos, horas destinadas a tareas domésticas, tiempo de residencia inferior a 3 años; iii. **mercado de trabajo y riesgo socioeconómico** – índice de desempleo, índice de informalidad, incidencia del trabajo infantil, filiación a sindicato o asociación, tiempo del vínculo en el trabajo actual, incidencia del trabajo agrícola, incidencia del trabajo en horario nocturno; y iv. **renta familiar per cápita**¹⁷.

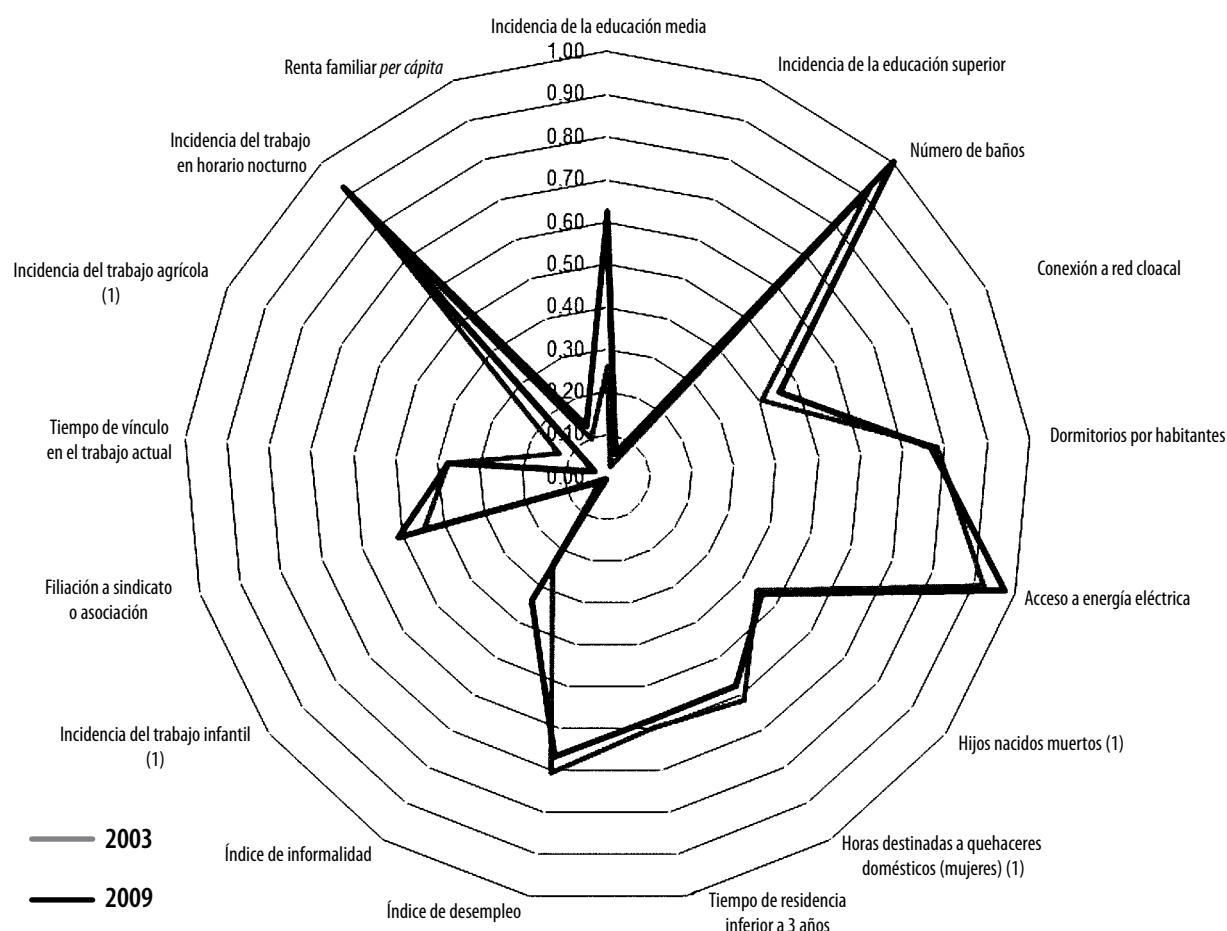
¹⁷ La metodología adoptada se encuentra presentada en detalle en Dedecca, 2009, donde se propone un mayor alcance de los indicadores de inequidades. Sin embargo, la PNAD no permite elaborar todos

Cada indicador expresa la relación entre el valor promedio obtenido para la variable considerada para el 25% más pobre en relación con el 10% más rico. Este valor varía entre 0 y 1, siendo que una cifra mayor indica una situación de menor desigualdad en la dimensión considerada. Cuando el valor promedio de la variable considerada para el 25% más pobre fuese superior al correspondiente a los más ricos, se utiliza una relación inversa. El objetivo es bastante simple: conocer la evolución de la distancia entre las situaciones observadas entre los estratos. La reducción de dicha distancia indica una menor desigualdad en la dimensión considerada.

los indicadores, siendo posible realizar el procedimiento mencionado sólo a partir del Estudio de Presupuestos Familiares - POF, por sus siglas en portugués. Como los últimos resultados divulgados de este estudio son del año 2003, no es posible realizar, en el momento, una evaluación de la evolución de los indicadores a partir del 2003. Sólo en el segundo semestre del 2010, con la divulgación de los resultados del POF 2008-2009, será posible responder a esta inquietud. Ver también Osberg y Sharpe (2003) y Wolff *et al* (2009).

GRÁFICO 7

Indicadores Multidimensionales de igualdad Brasil, 2003/2009



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios. PNAD/IBGE, 1998/2008. Microdatos. Elaboración propia.

(1) Los indicadores relacionan los valores promedio obtenidos para el 25% más pobre de la población con los del 10% más rico. Cuando los valores obtenidos para los más pobres son superiores a los encontrados para los más ricos, se utiliza una relación inversa.

Los resultados muestran una caída en la desigualdad en el acceso a la enseñanza media, pero con ausencia de cambios en lo que se refiere a la educación superior. En relación a las condiciones de vida, los indicadores relacionados a las condiciones de vivienda no presentan cambios significativos, mientras que aquellos ligados a las condiciones sociales, como hijos muertos u horas dedicadas a quehaceres domésticos presentaron amplias desigualdades y tuvieron un comportamiento desfavorable entre 2003 y 2008. En cuanto al mercado de trabajo, informalidad, filiación al sindicato o asociación representativa y desempleo, tuvieron cambios favorables, indicando los efectos del crecimiento en la dinamización del mercado de trabajo con reducción de desigualdades. Finalmente, se constata una mejora del indicador de renta familiar *per cápita*, siendo que el grado de desigualdad continúa siendo extremadamente elevado.

La lista de indicadores permite relativizar la reciente caída de la desigualdad observada a partir de la evolución de la renta laboral y de ciertas políticas sociales. Es innegable que el movimiento observado entre 2003 y 2008 fue un proceso inédito en la historia del país, de la misma forma en que su continuidad continuará viabilizando el crecimiento, deberá permitir modificaciones más estructurales que se vuelquen hacia movimientos también favorables de reducción de la desigualdad de índole social. Sin embargo, es fundamental que se considere la importancia de la restricción estructural tanto económica como social para la reducción de la desigualdad, de forma tal de ampliar las preocupaciones hacia otras dimensiones con el objetivo de viabilizar una transformación más general del estado de inequidad con el que carga la sociedad brasileña.

OBSERVACIONES FINALES

Este ensayo se focalizó en los efectos positivos que el patrón de crecimiento reciente en la economía tuvo en términos de dinamización del mercado de trabajo, de la caída en la desigualdad de los ingresos corrientes de las familias y de la reducción de la pobreza. Estos resultados fueron y podrán continuar siendo reforzados por la dinámica demográfica de la población brasileña.

Los triunfos sociales obtenidos han sido importantes, pero se muestran, hasta este momento, insuficientes para provocar un cambio en el cuadro de enorme inequidad presente estructuralmente en la sociedad brasileña. Sin embargo, tales efectos han permitido una caída considerable de la pobreza. Como hemos señalado, el país conoce por primera vez en su historia un patrón de crecimiento con reducción de la desigualdad en un entorno de crecimiento con baja inflación.

El proceso se encuentra estrechamente asociado a la regulación y a las políticas públicas, es decir, las oportunidades económicas fueron reforzadas por las instituciones del mercado de trabajo y de protección social. Un análisis de la estructura institucional brasileña muestra una configuración compleja de políticas públicas sectoriales y sociales. En el campo de las políticas sectoriales, el país cuenta con importantes instrumentos para el desarrollo industrial, agrícola y de infraestructura. En lo que refiere a las políticas sociales, los programas de educación, salud, trabajo, jubilación y transferencia de ingreso, son programas abarcadores, y existen otros en las áreas de agricultura, vivienda, saneamiento, seguridad alimentaria, aunque estos sean de alcance parcial.

La continuidad de este movimiento virtuoso encuentra algunos desafíos que exigen acciones y estrategias de más largo plazo. El crecimiento experimentado en la década pasada ocurrió, en gran medida, aprovechando la capacidad productiva, tecnológica y de recursos humanos existentes. Su continuidad depende de la realización de inversiones que amplíen significativamente estas capacidades.

Además, es necesario promover la articulación y coordinación de las políticas sociales y sectoriales según objetivos comunes. Actualmente, estas políticas presentan una organización fundamentalmente vertical, existiendo poco diálogo entre ellas. Por un lado, el país cuenta con una estructura institucional de políticas públicas robusta. Por el otro, dicha estructura presenta un bajo grado de racionalidad en relación con el funcionamiento orgánico de los programas y acciones que se realizan. Enfrentar los problemas de calificación del mercado de trabajo con el objetivo de mejorar el perfil de calificación y renta de la fuerza de trabajo requiere de la articulación de las políticas agrícola, industrial, de infraestructura, tecnológica y de educación y formación profesional. La reducción de las inequidades económica y social y la superación de la pobreza dependen de la transformación del mercado de trabajo, pero a su vez de la acción conjunta de las políticas de salud, educación, vivienda y demás políticas sociales.

En el mercado de trabajo, es fundamental que las políticas de calificación y generación de empleos estén articuladas con la política de inversiones, así como es fundamental el fortalecimiento de la negociación colectiva. Enfrentar estas cuestiones es fundamental para romper con el proceso de recurrencia de una estructura ocupacional concentrada en los bajos salarios.

Desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas, la dinamización del mercado de trabajo en conjunto, con el fortalecimiento de las políticas de protección social y protección del trabajo, podrá obtener resultados más notorios en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Sin dudas, el país tiene hoy ventanas de oportunidad demográfica, económica y social nunca vistas durante el período republicano. Esta situación favorable fue reforzada por el desarrollo de las instituciones democráticas, aún si fue a una velocidad menor que la deseada. Por primera vez en su historia, el país es testigo de un ambiente de amplia estabilidad política en un año de elecciones para presidente y gobernadores.

El enfrentamiento de los desafíos y el aprovechamiento de las ventanas de oportunidades existentes dependerán de la capacidad del país para emprender instituciones en favor del patrón actual de crecimiento con reducción de la desigualdad, en el sentido de ampliar el alcance de este movimiento y transformarlo en un proceso sostenido de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHÃO, J.; MODESTO, L.; Organizadores (2010) *Bolsa Família, avanços e desafios*, Brasília: IPEA.
- ALVES, J. E. D. . "A transição demográfica e a janela de oportunidade". *Braudel Papers*, v. 1, p. 1-13, 2008.
- ATKINSON, A.B. (2003) "Income inequality in the OECD Countries: data and explanations", CESIFO Working Paper 881, Munich: Center for Economic Studies.
- BAENINGER, R. (2008) "Rotatividade Migratória: um novo olhar para as migrações no século XXI", Anais do Encontro Nacional e População, Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais.
- BARBOSA, A. F (2008) *A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial.
- BARROS, R.P; FOGUEL, M.N.; ULYSSEA, G. (2007) "Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente", Volume 1, Brasília: IPEA.
- BARROS, R.P; FOGUEL, M.N.; ULYSSEA, G. (2008) "Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente", Volume 2, Brasília: IPEA.
- CANBERRA GROUP (2001) "Expert Group on Household Income Statistic", Final Report and Recommendations, Ottawa: The Canberra Group.
- CARDOSO JUNIOR, J.C. (2009) "Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa", *Revista de Economia Política*, 29(4), São Paulo: REP.
- CARVALHO, J. A. M.; BRITO, F. (2005) "A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios". *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 22, Campinas: ABEP.
- CARVALHO, J.A.M. (2004) "Crescimento populacional e estrutura demográfica no Brasil", Texto para Discussão 227, Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG.
- CARVALHO, JOSE ALBERTO M., WONG, LAURA R. (1995). "A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil". Working paper. CEDEPLAR, UFMG, Belo Horizonte.
- CELADE (2010) http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm, acesso a partir del 5 de octubre de 2010
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- DEDECCA, C. S. (2005) "Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil". *Revista de Economia Política*, 25 (1), São Paulo: REP.
- DEDECCA, C. S. (2009) "O trabalho assalariado no capitalismo brasileiro atual" em Baltar, P.; Klein.J; Sallas. C.. (Org.). *Economia e trabalho: Brasil e México*. São Paulo: LTr.
- DEDECCA, C.S. (2007) "A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa" em Barros, R.P; Foguel, M.N.; Ulyssea, G. (comp.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA,. 2006
- DEDECCA, C.S. (2009) "As desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional", mimeo, Campinas: IE/Unicamp.
- DEDECCA, C.S. (2010) "Desigualdade, mas de qual falamos?", *Revista de Economia Política*, prelo, São Paulo: REP.
- DEDECCA, C.S. (s/d, a) "Desigualdade, mas de qual falamos?", *Revista de Economia Política*, no Prelo, São Paulo: Editora 34.
- DEDECCA, C.S. (s/d, b) "População, Trabalho e Desenvolvimento no Brasil, oportunidades e desafios", *Estudios Sociológicos* (no prelo), México, DF: El Colegio de Mexico.
- FITOUSSI, J.-P.; ROSANVALLON, P. (1996) "Le nouvel age des inégalités", Paris: Seuil-Essais.
- GALBRAITH, J. K. (2008) "Inequality, unemployment and growth: new measures for old controversies", UTIP Working Paper 48, Austin: University Texas Inequality Project.
- GUIO, L. ; HALIASSOS, M; JAPPELLI, T. (2002) *Households Portfolios*, Massachusetts: The MIT Press.
- GUIO, L; HALIASSOS, M. Y JAPPELLI, T (2002) "Introduction", en L.Guiso, M.Haliassos y T.Japelli., *Household portfólios*, Cambrige: The MIT Press.
- HAKKERT. R (2007) "Análise Retrospectiva e Projeção da Pobreza no Brasil, no Período 1999-2015", en Função da Mudança da Estrutura dos Domicílios, in CGEE, *Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005*, Brasília: CGEE.
- HOFFMAN, RODOLFO. "Polarização da distribuição de renda no Brasil". *Econômica* (Niterói), v. 10, p. 169-186, 2008.
- JANTTI, M.; SIERMINSKA, E.; SMEEDING, T. (2008) "The Joint Distribution of Household Income and Wealth –

- evidence from the Luxembourg Wealth Study", OECD Social, Employment and Migration Working Paper 65, Paris: OECD.
- KOCHAN, T.; SHULMAN (2007) "A new social contract, restoring dignity and balance to the economy", EPI Briefing Papers 184, Washington: Economic Policy Institute.
- LEIGH, A. (2009) "Top incomes, mimeo, ensaio elaborado para W. Salverda, B. Nolan, and T. Smee-
ding, editors", The Oxford Handbook of Economic Inequality, Australian National University.
- LEVY, F. (2007) "Inequality and institutions in 20th Century America", Working Paper 13106, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- LINDERT, P. H. (1998) "Three centuries of inequality in Britain and America", Working Paper 97-09, Davis: University of California.
- MITTELSTADT, J. (2004) "From Welfare to Workfare: The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945-1965", Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- NASSIF, A., Oliveira Santos, L., Oliveira Pereira, R (2008) "Produtividade e Potencial de Emprego no Brasil: As Prioridades Estratégicas das Políticas Públicas", *Revista do BNDES*, 14(29), Rio de Janeiro: BNDES.
- NEDER, H. D. ; Ribeiro, R. (2009) "Os efeitos distributivos do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro no 2002-2007" en Anais do XXXVII Encontro Nacional da ANPEC, Foz do Iguaçu: Anpec.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2008) *Growing Unequal? – Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris: OECD.
- OLIVEIRA, F. (1975) *A Economia Brasileira: crítica da razão dualista*, Seleções CEBRAP, n.1, São Paulo: CEBRAP.
- OSBERG, L. & SHARPE, A. (2002), "An index of economic well-being for select OECD countries", *Review of Income and Wealth*, 48(3).
- PIKETI, T. (2001) *Les hauts revenus en France au XXe Siècle*, Paris : Grasset.
- SABOIA, J. (2009) "Salaire Minimum et Distribution du Revenu au Brésil sur la Période 1995-2005". *Revue Tiers Monde*, v. 199, p. 1-24, 2009.
- WEINBERG, D.H. (2004) "Income Data Quality Issues" en *Annual Social and Economic Supplement to the Current Population Survey*, Washington DC: US Census Bureau.
- WEINBERG, D.H. (2006) "Income data quality issues" en CPS, *Monthly Labor Review*, June, Washington DC: Bureau of Labor Statistics.
- WOLFF, E.; ZACHARIAS, A.; MASTERSON, T. (2009) "Long-term trends in the levy institute of measurement of economic well-being (LIMEW), United States, 1959-2004", Working Paper 556, Annandale-on-Hudson: The Levy Economics Institute.

4

COSTOS LABORALES Y COMPETITIVIDAD EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA*

*"Hoy tenemos que avanzar por un camino
muy estrecho entre las restricciones de la
competitividad y el mantenimiento del deseo de
un alto nivel de vida para los trabajadores"*

Coriat, 1994

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo contribuir a la discusión en torno de la evolución de los costos laborales en la Argentina en la última década. Nos interesa analizar la inserción de las firmas productoras de bienes y servicios en el marco del modelo macroeconómico actual.

En el año 2001 hubo una ruptura del régimen macroeconómico de la Convertibilidad y se inició una nueva etapa que terminó de consolidarse en el año 2003. Quedó atrás la norma cambiaria del uno a uno y se constituyó un modelo macroeconómico sustentado en una política de tipo de cambio alto. Esta estimuló la obtención de saldos positivos de balanza comercial y se complementó con la solvencia fiscal, que permitió llevar a cabo una fuerte política de desendeudamiento. Favorecida por un contexto externo favorable, la política de tipo de cambio alto incentivó la producción local de bienes, lo cual redundó en un fuerte crecimiento del PBI. El incremento de la competitividad por medio de esta política volvió rentable, aunque con cierta heterogeneidad, una parte importante de las actividades productivas que habían sido perjudicadas por la política de tipo de cambio bajo de la Convertibilidad. El fuerte crecimiento de la economía resultante, complementado por medidas gubernamentales, permitió mejorar el bienestar del conjunto de la población. Entre las dinámicas que permiten evidenciar esta mejora se encuentran la intensa caída del desempleo, la recuperación del salario real, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza. A partir de finales del año 2008, como resultado de la crisis internacional, se verifica una fuerte desaceleración del crecimiento que repercutió sobre los indicadores laborales, el consumo y la inversión. La recuperación económica del año 2010 estuvo acompañada de un ritmo de crecimiento del empleo más lento que en los años de crecimiento previos al resentimiento de la actividad. La dinámica de salarios y precios de los últimos años plantearía algunos interrogantes

* Anahí Amar, Federico Pastrana y Soledad Villafaña, Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL, MTEySS.

sobre la sostenibilidad de la ventaja competitiva que resulta necesario abordar. En este sentido si bien el costo laboral es sólo una de las dimensiones de la competitividad de las empresas y los países, tiene una importancia central en las discusiones de política económica a raíz de su importancia en el bienestar de los trabajadores y, por ende, de la mayoría de la población. Este trabajo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, presentamos el marco conceptual a partir del cual se analizará la evolución de los costos laborales. En la segunda sección presentamos los principales antecedentes de este estudio así como la metodología que adoptamos. En la sección tercera realizamos el análisis de los costos laborales a nivel agregado y su vinculación con los regímenes macroeconómicos que se evidenciaron en el período considerado. En la cuarta sección presentamos un estudio del comportamiento diferencial que tuvieron los costos laborales en las distintas ramas industriales en la post-Convertibilidad. En la última sección se presentan las principales conclusiones así como diversos interrogantes que pueden dar lugar a futuras líneas de investigación.

SECCIÓN 1. MARCO CONCEPTUAL

Sobre la noción de Competitividad

La competitividad es un concepto complejo, integrado por numerosas dimensiones (Coriat, 1998) que se refiere a la capacidad de una empresa o un país para enfrentar la competencia externa, tanto en el mercado doméstico como en el externo. Asimismo este no es un concepto estático sino que las empresas o países pueden desarrollar estrategias para ampliar o preservar posiciones sustentables en los mercados (Ferraz *et al.*, 1996).

La nueva fase de internacionalización de los mercados que caracteriza el desarrollo económico de los últimos 30 años, con especificidades propias bien delineadas, ha implicado restricciones muy particulares a la competitividad y la capacidad de desarrollarla, tanto para los países como para las empresas. Así, los cambios en el paradigma tecnoproductivo, que posibilitaron la deslocalización de parte del proceso productivo; la alta movilidad internacional de capitales, estimulada por el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones; y la desregulación de los mercados de bienes y servicios, imponen una exposición de las empresas nacionales a la competencia internacional que no tiene precedentes respecto al período de la posguerra. En este contexto, numerosos analistas señalan la pérdida de soberanía económica que enfrentan los países para delinear estrategias de mejora de la competitividad en relación con las herramientas de las que se disponía en períodos previos (Coriat (op.cit.); Obstfeld, 1998). Siguiendo el análisis de Coriat, consideramos que la competitividad está integrada por elementos que pueden englobarse en factores costo y no-costo. Dentro de los factores no costo se engloban los aspectos relacionados con la capacidad de las empresas para hacer frente a la competencia externa¹. Dentro de los factores costo, se discrimina entre

¹ Adaptación a normas técnicas, diferenciación de producto, especialización en mercados dinámicos, existencia y eficacia de redes, etc.

los distintos factores de la producción (trabajo, capital, insumos) considerando los distintos elementos que intervienen en su costo. Cuestiones como el nivel de salarios, las instituciones laborales, la productividad laboral, la tasa de interés, las políticas económicas que regulan el capital, su productividad, la política de compras de insumos, energía, etc., se vuelven centrales. Asimismo Ferraz *et al.*, (op.cit.) identifican tres dimensiones relacionadas con los distintos niveles de competitividad. Allí se clasifican entre factores empresariales, de nivel microeconómico; factores estructurales, relacionados con la conformación del mercado donde se insertan las empresas, asociados a un nivel mesoeconómico; y lo que denominan factores sistémicos relacionados con el entorno macroeconómico, el marco regulatorio, la infraestructura, aspectos sociales (relaciones laborales, educación, etcétera) entre otros².

A los efectos de este trabajo centraremos el análisis en lo que Coriat (op.cit) define como competitividad costo, aunque específicamente aquella relacionada con los costos laborales. Si bien como lo menciona expresamente este autor *“no es aceptable reducir la competitividad a... la competitividad salarial y de costos salariales... es un peligro que debe ser evitado...”* también es importante reconocer, como él expresamente lo hace, que *“un segundo peligro que debe evitarse es negar la importancia de la competitividad costo”*. De hecho el tema tiene una importancia central en las discusiones de política económica, por lo cual su análisis se torna relevante aún cuando se tenga en cuenta que esta es sólo una de las dimensiones de la competitividad global. Asimismo, la temática adquiere una importancia adicional si tenemos en cuenta la naturaleza “dual” del salario real. Como se reconoce originariamente en el pensamiento keynesiano y kaleckiano, este es un costo de producción para las empresas y al mismo tiempo una fuente de ingreso de los trabajadores y, por ende, demanda de bienes y servicios. De hecho las economías capitalistas corren el riesgo de enfrentar situaciones de insuficiencia de demanda y estancamiento del producto debido a la escasa participación de los salarios en el PBI (Abeles y Toledo, 2010). Asimismo como lo señalan Gunter y Van der Hoeven (2004), en la literatura hay consenso en torno a la idea de que la globalización ha generado importantes presiones en los costos laborales y en los salarios y que ha originado un aumento de la desigualdad. Es en este sentido que la temática adquiere una importancia central no sólo para medir las posibilidades de enfrentar la competencia internacional, sino porque en ella se resumen muchas de las tensiones distributivas que entrañan los procesos de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado, en el presente análisis nos centraremos en lo que Ferraz (op.cit) denomina factores sistémicos, en particular el entorno macroeconómico. Aún cuando reconocemos la importancia de los otros factores de competitividad, consideramos que las implicancias que el régimen macroeconómico tiene sobre las decisiones microeconómicas y sobre la posibilidad de realizar otro tipo de políticas sectoriales o industriales son centrales. De hecho, como lo señalan diversos analistas, entre otros French-Davis (2005), ante la pérdida de grados de libertad en la política de desarrollo productivo que impone la globalización, el régimen macroeconómico se convierte en

² Bianco (2007) propone una clasificación similar de las dimensiones de la competitividad.

una herramienta fundamental de la competitividad internacional y una variable crucial para la asignación de recursos (trabajo y capital) hacia los sectores transables³.

Dinámica Macro y su impacto en la competitividad

La experiencia de América Latina y la Argentina, en especial en los últimos 20 años, muestra la importancia que el entorno macroeconómico tiene para aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece y evitar o amortiguar sus amenazas.

Las reformas estructurales encaradas en la región durante los años noventa tuvieron el objetivo de reducir la intervención del Estado y aprovechar las bondades de los mercados internacionales. La visión que impulsaba estas reformas entendía que la elevada protección y las instituciones estatales que intervenían en los mercados eran responsables de la elevada ineficiencia, los desequilibrios macroeconómicos y el elevado peso de la deuda sobre estas economías (Ocampo, 2004).

Estas reformas apuntaron a una mayor apertura comercial, vía la reducción del nivel y de la heterogeneidad de tarifas de comercio exterior junto con la eliminación de barreras no arancelarias; liberalización financiera, vía la supresión de restricciones a la inversión extranjera y al movimiento de capitales con el exterior, y el desmantelamiento de las regulaciones de los mercados financieros locales (tasas de interés y de la asignación del crédito); privatización de empresas públicas; flexibilización laboral, etc. Ocampo (op. cit.) resume algunos de sus más importantes resultados a nivel macroeconómico. A pesar de la fuerte caída de la inflación en la mayor parte de los países, el crecimiento económico resultó desalentador⁴. La baja *performance* de fines de esta década está relacionada con la reversión del contexto externo y la elevada vulnerabilidad de las economías nacionales. La cuenta corriente de los países latinoamericanos mostró un deterioro. Este se explica por el empeoramiento del resultado comercial, sumado en algunos casos al peso de los pagos de intereses de la deuda externa (Frenkel, 2003). Contrariamente a lo que se esperaba, por sus características intrínsecas (fuerte volatilidad), los movimientos de capitales internacionales no permitieron financiar estas economías y condicionaron fuertemente su desarrollo a lo largo de la década. Asimismo la afluencia de capitales tampoco permitió una elevación importante de la tasa de inversión. Si bien esta mostró una recuperación respecto de los pobres niveles de los ochenta, se mantuvo debajo de las observadas en los años setenta (Ocampo, op. cit.)

Como resultado de esta configuración, las estrategias adoptadas en general por las empresas para hacer frente a la creciente exposición a la competencia externa, fueron predominantemente “defensivas”, buscando mejoras en la posición competitiva a través de la racionalización de las dotaciones de trabajadores, sustitución de insumos nacionales por importados, reducciones de salario, etc. (Katz, 2002). Así en un contexto de fuerte heterogeneidad productiva, característico de la región, de la estructura de precios vigente después de la apertura, y de las estrategias implementadas se deli-

³ “Por otro, ante la alta volatilidad de los flujos de capitales, se transforma en un amortiguador de los impactos positivos y negativos que se generen durante los ciclos de auge y caída” (Cimoli *et al.*, 2007; Abeles y Toledo (op.cit))

⁴ Entre 1990 y 1997 la tasa de crecimiento *per cápita* promedio, de América Latina, fue 2% y entre 1998 y 2002, -0,3%.

nearon patrones de especialización donde predominaron actividades más intensivas en recursos naturales, producción de *commodities* y actividades ensambladoras de insumos importados, como la maquila en México (Katz y Stumpo, 2001). La experiencia argentina durante los noventa permite analizar los efectos de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington, las cuales fueron aplicadas con particular rapidez y profundidad. Entre las más importantes reformas se destacan la abrupta apertura comercial y financiera, la privatización de las empresas públicas más importantes, la adopción de un sistema previsional privado paralelo al estatal y la sanción de distintas leyes de flexibilización laboral. Asimismo en 1991 se implementó el Plan de Convertibilidad que estableció la fijación del tipo de cambio 1 a 1 con el dólar y permitió bajar fuertemente la inflación. La fijación del tipo de cambio como ancla inflacionaria, el cual además mostró una tendencia intensa a la apreciación, en conjunto con las reformas implementadas llevó a un fuerte deterioro de la cuenta corriente, por lo que el ciclo económico resultó altamente dependiente de los movimientos de capitales.⁵ La configuración macroeconómica con tipo de cambio apreciado afectó negativamente la competitividad de la industria nacional. Como resultado se observó una consolidación del proceso de cambio estructural que ya venía perfilándose desde 1976. De esta manera afirmaron su liderazgo actividades centradas en la explotación de recursos naturales y producción de *commodities* (alimentos, acero, aluminio, petroquímicas, etc.) mientras que declinaron sectores relacionados con la producción de bienes de capital y aquellos intensivos en trabajo. Asimismo, adquirieron creciente importancia actividades relacionadas con la provisión de servicios públicos y privados (sectores no transables favorecidos por el tipo de cambio). Herrera y Tavosnanska (2009) denominan este proceso como de “reestructuración regresiva”. Desde el punto de vista de la conducta empresarial se observan dos tipos de estrategias: por un lado un grupo reducido de empresas, mediante estrategias ofensivas, logró alcanzar niveles de eficiencia compatibles con la mejores prácticas internacionales; por otro, el resto del entramado productivo que se caracterizó por estrategias más defensivas (focalizadas en mejorar la competitividad vía reducción de costos), atraso tecnológico, escala reducida y escasas economías de especialización (Kosacoff, 2007). En este contexto muchas empresas, en especial PyME, que no lograron hacer frente a la competencia de los bienes importados, debieron cerrar sus líneas de producción. Como resultado se profundizó la concentración al interior de los sectores productivos a favor de las grandes empresas, en su mayoría extranjeras (Herrera y Tavosnanska, 2009).

En el plano del empleo, si bien se esperaba que los sectores más dinámicos generaran la suficiente demanda de trabajo para absorber a los trabajadores expulsados de las actividades que no pudieran ser competitivas, esto no sucedió en realidad,

⁵ Además la creciente acumulación de deuda externa incrementó fuertemente la fragilidad externa. De hecho la insostenibilidad de la deuda precipitó el final del régimen con una crisis histórica en el año 2001, luego de tres años de recesión. En México y Brasil se encontraron ciclos con similares características que terminaron en las crisis económicas de 1995 y 1999, respectivamente. En estas experiencias se destaca el establecimiento de regímenes cambiarios con tipo de cambio fijo o semi-fijo en el contexto de planes de estabilización (Frenkel, 2003). En los tres casos el tipo de cambio real apreciado llevó a un deterioro de las cuentas externas.

delineándose un patrón de crecimiento con baja generación de empleo industrial⁶ y elevados niveles de desempleo⁷. Aun cuando las tasas de crecimiento conseguidas por la Argentina entre 1991-1994 y en el período 1996 y 1998 no fueron desdeñables, en la década se evidenció un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población. La escasa generación de empleo, los crecientes niveles de precarización laboral y el bajo dinamismo de los salarios reales, junto con la pérdida de importancia del gasto social, permiten explicar este resultado. Asimismo la fuerte contracción del PBI registrada en el fin del régimen de Convertibilidad llevó al desempleo, la pobreza y la desigualdad a niveles nunca evidenciados. En síntesis, las reformas impuestas durante los años noventa tendientes a levantar las barreras comerciales y financieras no impulsaron el crecimiento de las economías menos desarrolladas a través del acceso al financiamiento externo. Contrariamente, aumentó la volatilidad y la vulnerabilidad externa de estas economías. En particular, en la Argentina esto se vio potenciado por los efectos de la apreciación del tipo de cambio en el entramado productivo. Estos cambios llevaron a que la capacidad del sector industrial de absorber empleo se viera sumamente debilitada. Asimismo, se elevó la heterogeneidad hacia el interior de este sector en términos de productividad. La fuerte crisis argentina de fines del año 2001, que puede entenderse en el marco de una configuración macroeconómica insostenible, empeoró aún más los indicadores socioeconómicos, llevando la desocupación y la pobreza a niveles inéditos.

La crisis argentina puso fin a la serie de crisis evidenciadas a finales de los noventa en los países emergentes. A partir de allí, y especialmente desde el año 2003, se observa un período de prosperidad para las economías latinoamericanas en general. Entre los principales factores asociados a este buen desempeño podemos mencionar, además de un contexto externo favorable⁸, las políticas deliberadas que adoptaron algunos de los países de mayor tamaño en la región, políticas cambiarias más flexibles y una importante acumulación de reservas internacionales. Ambos instrumentos contribuyeron a lograr una importante reducción de la vulnerabilidad externa. En algunos casos estas intervenciones tuvieron el objetivo de mantener el tipo de cambio en niveles competitivos mientras que en otros el de evitar una mayor apreciación de la moneda local. Esta estrategia no sólo permitió acumular una gran cantidad de reservas

⁶ Además se observa una importante “desacumulación” de competencias laborales industriales por la pérdida de personal formado y especializado en empresas de extensa trayectoria, lo cual es un elemento adicional de pérdida de competitividad (Yoguel y Erbes, 2006).

⁷ En respuesta a los análisis que consideraban que los desajustes en el mercado de trabajo argentino en este período eran resultado de la baja flexibilidad laboral, Frenkel y Ros (2004) llaman la atención sobre lo errado de ese argumento, al señalar que no existen casos en los que las pérdidas de competitividad, asociadas a ingresos masivos de capitales y apreciación de la moneda, se hayan revertido por reducciones de los salarios reales. Pero aún si esto fuera posible, el costo en términos sociales sería devastador, tal como se observó en la Argentina (para una discusión sobre el tema véase Cimoli *et al.*, 2009). Por su parte, Szretter (1997) señala que la pérdida de competitividad industrial estuvo fundamentalmente asociada a precios internos desfavorables y al tipo de cambio que enfrentó el sector y no a la dinámica de los salarios y de otras variables del mercado de trabajo, las cuales jugaron a favor de la reducción de los costos laborales.

⁸ Ocampo (2009) señala que el buen desempeño de la región está asociado a la confluencia de altos precios de las *commodities*, la expansión del comercio internacional, condiciones excepcionales en los mercados financieros internacionales y elevados niveles de remesas de trabajadores desde el exterior.

internacionales sino también modificar los precios relativos a favor del sector transable, con consecuencias favorables en el nivel de actividad y el empleo⁹.

En paralelo a la política cambiaria, se introdujeron derechos a la exportación, principalmente al sector agropecuario, que morigeraron el impacto de la devaluación sobre los salarios reales y contribuyeron a la sostenibilidad fiscal del modelo. Además, las retenciones incrementaron la competitividad relativa de la industria *vis à vis* las actividades agropecuarias y contribuyeron a la diferenciación del salario-costo relevante para la industria y el salario real. Otro factor de importancia que explica el aumento en la competitividad de este sector fueron los crecientes subsidios al sector energético, que permitieron mantener relativamente bajos costos no laborales relevantes para la producción de ese sector. Esta configuración con tipo de cambio alto, retenciones y subsidios a energía, estableció importantes incentivos a la producción industrial.

La demanda interna se constituyó en la principal fuente de dinamismo económico. El incremento del gasto social luego de la crisis¹⁰, la generación de empleo, la recuperación de los salarios reales y el fuerte dinamismo que mostró la inversión privada fueron los principales factores explicativos de la expansión de la economía (Damill, Frenkel y Maurizio, 2007). Como resultado de la configuración mencionada y de la fuerte expansión del mercado interno y la demanda externa, la industria mostró un dinamismo notable en este período¹¹.

Sin embargo, entre los especialistas existe un importante debate sobre si esta nueva fase de crecimiento industrial constituye un cambio estructural respecto de lo evidenciado en la década pasada. Aun cuando es poco esperable que esto suceda en un plazo tan breve, las discusiones intentan establecer continuidades y rupturas respecto de la configuración sectorial y la inserción internacional. En esta discusión Herrera y Tavosnanska (2009) señalan que el “crecimiento [del sector industrial] en estos años mostró un sesgo novedoso en cuanto a los sectores productivos que lideraron la expansión...”. Si bien los sectores que en la Convertibilidad habían sido muy dinámicos tuvieron un buen desempeño en la post-devaluación, otros como los intensivos en ingeniería y mano de obra, antes seriamente afectados, fueron los “motores del crecimiento industrial” actual.

Con respecto al empleo, es importante llamar la atención sobre una característica central de la actual fase de crecimiento que es la positiva evolución de la generación de puestos de trabajo en la industria (41% entre 2002 y 2008). Esto ha permitido revertir la relación negativa entre variaciones del empleo y del producto en el sector que se verificó en los períodos de crecimiento de la década pasada. Asimismo el resto de las actividades económicas también registró un importante aumento en los niveles de ocupación. En resumen, los resultados en términos de reducción del déficit cuantitativo de empleo fueron importantísimos¹². En términos cualitativos hubo significativos avances aunque todavía no se haya podido revertir la situación de precariedad que

⁹ Para un análisis de la experiencia argentina reciente ver Damill, Frenkel y Maurizio (2007) y Frenkel y Rapetti (2006).

¹⁰ Principalmente a través del Programa Jefes de Hogar.

¹¹ La contribución relativa de la industria a la expansión del producto ha sido en estos años significativamente superior a la que tenía en la década de los noventa y mayor a la del resto de los sectores económicos.

¹² La tasa de desempleo se redujo desde 21,5% en Oct-2002 a 7,9% en 2º trimestre de 2010.

caracteriza a una parte de los puestos de trabajo. La mejora de los ingresos resultante de esta dinámica, así como de las distintas políticas de ingresos implementadas (salario mínimo, negociación colectiva, etc.) además de contribuir a la expansión de la demanda interna, como ya se mencionó, permitió una reducción de la pobreza y de la desigualdad del ingreso relevante. Sin embargo, y como consecuencia de la naturaleza dual del salario, se abren algunos interrogantes sobre si estas mejoras podrían estar afectando la ventaja de competitividad, al menos en términos de costos laborales, los cuales pretendemos abordar en este documento.

En este contexto, la irrupción de la crisis internacional cambió en forma significativa, aunque morigerada con respecto a crisis anteriores, la *performance* de la economía argentina, la producción, el empleo y las condiciones sociales. Sin embargo, como Ocampo (2009) señala para toda América Latina, la mayor fortaleza en términos macroeconómicos –que no se limita a superávits externos sino que abarca también la esfera fiscal– enmarcada en regímenes cambiarios más flexibles otorgó más grados de libertad para conducir políticas expansivas para afrontar esta crisis. Asimismo en la Argentina, la política de sostenimiento del tipo de cambio y la acumulación de reservas permitieron moderar el efecto del *shock* financiero manifestado a través de la fuga de capitales (Abeles, 2009). Asimismo, la contracción del PBI y la caída de precios internacionales llevaron a una desaceleración de la suba de precios, reduciendo el impacto sobre el salario real. En efecto, los moderados efectos sobre el empleo (en parte gracias a políticas activas de empleo, como el Programa de Recuperación Productiva¹³) implicaron que el incremento del desempleo fuera leve. Tanto la desaceleración de los precios como los efectos sobre el empleo permitieron suavizar el impacto negativo sobre el bienestar de los trabajadores. Ahora bien, habiendo ya superado este impacto y en una fase de recuperación de importancia, los interrogantes sobre el costo laboral y la competitividad continúan teniendo relevancia. Por ello, la idea central del presente estudio es dar cuenta del impacto que tuvo el cambio de régimen macroeconómico en la dinámica del costo laboral y, por ende, en una de las fuentes de competitividad. Asimismo teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza los distintos sectores se analizará la evolución del costo laboral distinguiendo entre transables y no transables además de un examen específico dentro de las ramas de la industria manufacturera. A continuación se presenta el abordaje metodológico para luego dar lugar a los hallazgos del trabajo.

SECCIÓN 2. ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA

Antecedentes

Algunos trabajos previos analizaron la dinámica de la competitividad desde la óptica de los costos laborales. Szretter (1997) analizó la evolución del costo laboral y su inci-

¹³ Mediante el REPRO el Estado Nacional subsidia parte del salario de los trabajadores que se encuentran en empresas en situación crítica. Esta política anticíclica alcanzó a cubrir en el año 2009 a más de 143 mil trabajadores pertenecientes a un total de 2.769 establecimientos, de los cuales el 77% son empresas PyME con menos de 50 empleados.

dencia en la competitividad de la industria argentina entre 1985 y 1995. Entre los factores que determinan los costos laborales relevantes para la industria, identifica algunos que se definen en el mercado laboral como los salarios, los costos no salariales y la productividad. Además distingue otros dos factores, el tipo de cambio real y los precios relativos. El autor encuentra que luego del incremento del costo laboral unitario (CLU) entre 1985 y 1993 se observa un quiebre a partir de la reducción de las cargas sociales pagadas por los empleadores y luego por el cambio de precios relativos a favor de la industria. Por su lado, el costo laboral en dólares aumentó en todo el período analizado aunque fue compensado por los incrementos de productividad. El artículo, que abarca hasta el año 1995, no alcanza a captar el incremento posterior del CLU que se extendería hasta fines de la década.

Coremberg y Molina (2007) analizaron el impacto de los incrementos de salarios desde 2003 en los costos laborales y en la rentabilidad empresarial de la economía en su conjunto y también a nivel sectorial. Encontraron que la recuperación salarial evidenciada no impactaba plenamente en los costos laborales debido a los aumentos de precios de la producción y a las ganancias de productividad. A continuación repasamos algunos conceptos fundamentales que atraviesan a este y a los trabajos anteriores. Además incorporamos el tratamiento de los tipos de cambio reales sectoriales, que constituye un aporte de este trabajo respecto de los precedentes.

La construcción de los indicadores

Al abordar la dinámica de la competitividad utilizando como indicador el costo laboral resulta interesante hacerlo desde sus distintos aspectos, dependiendo de cuál es el objetivo de lo que se quiere analizar. Para el empresario individual, la retribución al trabajador más los impuestos que debe pagar (contribuciones patronales) forman parte del costo laboral en términos nominales. Sin embargo, el costo laboral relevante para las firmas no sólo debe considerar lo que pagan a sus trabajadores sino también los precios de venta de los bienes que surgen de la producción. Tomaremos entonces el costo laboral real, que expresa el costo laboral nominal en términos de los precios de los bienes y servicios producidos. Por otro lado, resulta interesante considerar las cantidades producidas teniendo en cuenta el número de trabajadores empleados en la producción, es decir, dar cuenta de los costos laborales por unidad de producción. Con este objetivo utilizaremos el costo laboral real unitario, que muestra la relación existente entre los costos laborales reales y la productividad por trabajador.

Asimismo, para las empresas que deben enfrentar la competencia externa, el costo laboral expresado en moneda nacional no resulta adecuado ya que su producción compite directamente con firmas que enfrentan costos valuados en moneda extranjera. Es por esta razón que el indicador de referencia para las empresas que producen bienes transables¹⁴ (es decir, potencialmente comercializables con el exterior) es el que expresa el costo laboral en términos de las monedas extranjeras relevantes para el comercio internacional del país. A este indicador lo llamamos costo laboral real unitario en moneda extranjera.

¹⁴ Agropecuarios, mineros, pesqueros e industriales.

Indicadores de costo laboral	Variables involucradas	Incidencia
Costo laboral nominal	Salario bruto nominal	+
	Contribuciones patronales	+
Costo laboral real	Salario bruto nominal	+
	Contribuciones patronales	+
	Precios de los bienes y servicios producidos	–
Costo laboral real unitario	Salario bruto nominal	+
	Contribuciones patronales	+
	Precios de los bienes y servicios producidos	–
	Productividad	–
Costo laboral real unitario en moneda extranjera	Salario bruto nominal	+
	Contribuciones patronales	+
	Precios de los bienes y servicios producidos	–
	Productividad	–
	Tipo de cambio	–

En términos generales, el costo laboral total (CLT) surge de las remuneraciones pagadas a los asalariados, que en el caso del sector formal de la economía incluyen las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, y de la cantidad de puestos. Este se deflacta por el índice de precios que resulte relevante y si lo que interesa conocer es el costo laboral real por unidad de producto (CLU), se incorpora el componente de la productividad, es decir, la relación entre producción y empleo. Así, expresamos al CLU de la siguiente manera:

$$CLU\$ = \frac{CLT}{P \cdot Q}$$

donde Q es la productividad por trabajador, medida como el cociente entre producción y empleo, y P el precio de cada unidad de producto.

A los efectos del cálculo para el sector productor de bienes transables y por ende expuesto al comercio internacional, debemos incorporar además el tipo de cambio real para expresar al CLU en moneda extranjera. Es decir:

$$CLU_{monext} = \frac{CLU}{TCRM}$$

donde TCRM es el tipo de cambio real multilateral.

La incorporación del tipo de cambio nominal y los precios del intercambio internacional a través del tipo de cambio real multilateral, nos permiten observar la evolución de los costos en relación con los ingresos de las firmas. Este indicador puede utilizarse para monitorear la evolución en el grado de exposición externa de las firmas que producen internamente. Un tipo de cambio real elevado aumenta la rentabilidad de la producción doméstica puesto que baja los costos medidos en moneda extranjera. Además, al encarecer los productos extranjeros frente a los nacionales, ejerce un rol de protección frente a la competencia externa. Para el sector transable a nivel agregado el tipo de cambio utilizado es el Índice de Tipo de Cambio Real Multilateral elaborado por el Banco Central, que incorpora una canasta de monedas de los países con los cuales nuestro país comercia. Sin embargo, en el presente trabajo, dicho indicador fue modificado a fin de captar los precios a los que las firmas venden sus productos en lugar de utilizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Con este objetivo se tomó el TCRM original, se lo multiplicó por el IPC y se lo dividió por el IPP (Índice de Precios básicos del Productor)¹⁵.

$$TCRM_{trans} = \frac{TCN.P^*}{IPP}$$

Para un conjunto de ramas seleccionadas se elaboró una medición especial con el fin de obtener el tipo de cambio real multilateral específico. Esto se realizó a partir del tipo de cambio nominal y de la relación entre los precios internos y externos de cada una de ellas. Como medida de los precios internos se utilizó el IPP de cada rama. Para los externos se calcularon los precios implícitos en el intercambio comercial. La metodología utilizada en este punto es similar a la utilizada en estudios de tipo de cambio real y en informes industriales elaborados en el año 2009 desde la Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía de la Nación)¹⁶.

$$CLU_{monext} = \frac{CLU}{TCRM_{rama}}$$

A los efectos de lo anterior, los sectores fueron clasificados en función de su perfil comercial¹⁷ para establecer el flujo de intercambio relevante en cada caso. La selección incluye a las ramas de alimentos y bebidas, productos refinados de petróleo, productos

¹⁵ A fin de obtener una medida de TCRM en términos de precios del productor deberían reemplazarse los índices de precios al consumidor externos por los precios del productor de cada país con el que comerciamos. Debido a la falta de información suponemos que el ritmo de crecimiento de los precios minoristas es similar al de los mayoristas en cada uno de los países considerados.

¹⁶ Coordinados por Eugenia Crespo Armengol y Gonzalo Bernat, respectivamente.

¹⁷ Inspirados en Katz y Stumpo (2001).

químicos, metales comunes y automotores entre las de perfil exportador¹⁸ y a las de productos textiles, caucho y plástico, productos elaborados de metal, maquinaria y equipo y máquinas y aparatos eléctricos entre las de perfil importador (o expuestos a la competencia de las importaciones).

Expresamos al tipo de cambio real multilateral sectorial de la siguiente manera:

$$TCRM_{rama} = \frac{TCN \cdot P_{rama}^*}{P_{rama}}$$

donde TCN es el tipo de cambio nominal, P_{rama} es el índice de precios básicos del productor (IPP) de cada sector y P_{rama}^* se construye como sigue

$$P_{Xrama}^* = \frac{X}{q_X} \quad \text{o bien} \quad P_{Mrama}^* = \frac{M}{q_M}$$

donde X es el valor FOB de las exportaciones, M el valor CIF de las importaciones y q_X y q_M las cantidades exportadas e importadas respectivamente.

La gran parte de los sectores no transables¹⁹ no están expuestos a la competencia externa. Por ello, para estos, el costo laboral relevante resulta de aquel elaborado a partir de las remuneraciones a los trabajadores y de los precios de venta exclusivamente del mercado interno. En algunos de estos sectores los precios están intermediados por Estado, que autoriza o no los incrementos de precios y por ello son denominados sectores no transables regulados²⁰. Dada la complejidad de captar los precios mayoristas de los no transables, se utilizan los precios al consumidor, que poseen un componente significativo de servicios (Damill, Frenkel y Maurizio, 2003) y el IPP cuando fuera posible²¹.

Sin perjuicio de lo anterior, los incrementos en los costos laborales del sector no transable pueden influir, por ejemplo, a través del precio de los insumos, en los costos no laborales del sector transable. El mismo razonamiento podría hacerse a la inversa. De todos modos, estas relaciones no están alcanzadas por este trabajo.

En función de las distinciones mencionadas entre los sectores de la economía y de la disponibilidad de información estadística, se utiliza un conjunto de fuentes que se detallan en el Anexo 1.

¹⁸ Si bien la rama automotriz presenta elevados niveles de importaciones, esto no indica que deba incluirse entre las expuestas a la competencia externa. Esta se inserta desde los años noventa en un nuevo modelo de acumulación a nivel global. Surge como una cadena global de valor en la que la producción consiste en encadenamientos que exceden las fronteras nacionales. Debido al alto grado de integración vertical (los eslabones se desarrollan dentro de la misma empresa) se verifica una elevada presencia de comercio intra firma. Aún en casos de integración horizontal, sucesivos regímenes de protección industrial propiciaron procesos de creciente complementariedad entre firmas que producen localmente y otras que lo hacen en el exterior, principalmente en Brasil. En ese marco, las importaciones no necesariamente compiten con productos elaborados internamente, por el contrario, suelen ser bienes complementarios.

¹⁹ Construcción, servicios y comercio.

²⁰ Los sectores típicamente regulados son los de suministro de electricidad, gas y agua potable.

²¹ Para el sector de energía eléctrica se cuenta con la apertura del IPP correspondiente.

SECCIÓN 3. COMPETITIVIDAD Y COSTOS LABORALES

El sostenimiento del tipo de cambio real en niveles altos constituye uno de los pilares del régimen macroeconómico establecido a partir del año 2003, como mencionamos en la primera sección. Esta política permitió incrementar la rentabilidad de las ventas al exterior y aprovechar el contexto externo favorable mediante mayores exportaciones. También funcionó como una protección al sector productivo (especialmente a la industria) frente a la competencia de las importaciones. Esta protección contribuyó a que el fuerte dinamismo de la producción local se explique por el incremento de los componentes de la demanda interna. En particular, este comportamiento virtuoso estuvo sustentado tanto en la expansión del mercado interno a través de los incrementos del empleo y de los salarios reales como del crecimiento de la inversión que acompañó este proceso, dando lugar a un aumento en la capacidad de producción y estimulando la demanda de bienes de capital.

Para abordar el tema de la competitividad externa analizaremos la evolución del Tipo de Cambio Real (TCR) a partir de distintos indicadores. El TCR, en términos generales, representa la cantidad de bienes nacionales que pueden comprarse con un bien extranjero. Por lo tanto, un incremento en este señala un abaratamiento de los bienes nacionales en relación con los extranjeros y viceversa.

Entre los distintos indicadores de tipo de cambio real, el más comúnmente utilizado es el tipo de cambio real multilateral (TCRM). Este considera la evolución de la moneda nacional frente a las de los socios comerciales en función a la ponderación de cada uno de ellos en el intercambio actual de bienes y servicios, permitiendo contar con un solo indicador que refleje la relación con varios países. Como complemento del TCRM se utilizan tipos de cambio reales bilaterales, que toman en consideración la relación con países específicos.

El tipo de cambio real multilateral (TCRM ajustado, ver Anexo 1) entre 2003 y 2007 mostró una estabilidad en un nivel del 120% más alto que el presente en diciembre de 2001. A partir de 2007, el indicador exhibió una tendencia gradual a la apreciación, a causa de un ritmo de incremento en el nivel de precios mayor al del tipo de cambio nominal. Esta tendencia se acentuó con el estallido de la crisis internacional a fines de 2008. En ese período, el comportamiento de “fuga hacia la calidad” que mostraron los capitales internacionales condujo a una valorización del dólar frente a las principales monedas del mundo. En ese contexto, el real y el euro se desvalorizaron respecto de la moneda estadounidense, mientras que el valor nominal del peso se mantuvo relativamente estable. Esto llevó a que hacia fines de 2008 el TCRM se apreciara con mayor intensidad. La tendencia a la valorización del peso se revirtió temporalmente en la primera mitad de 2009 gracias al incremento del tipo de cambio nominal, que permitió recuperar una parte importante de la competitividad perdida. La estabilidad posterior del tipo de cambio nominal hizo retornar a una senda de apreciación. No obstante, en enero de 2011 el TCRM se encontraba más de un 50% desvalorizado con respecto a diciembre de 2001.

En términos bilaterales, desde 2004 la competitividad respecto a EE.UU. se deterioró persistentemente desde 2002 hasta 2007, mientras que respecto de la región

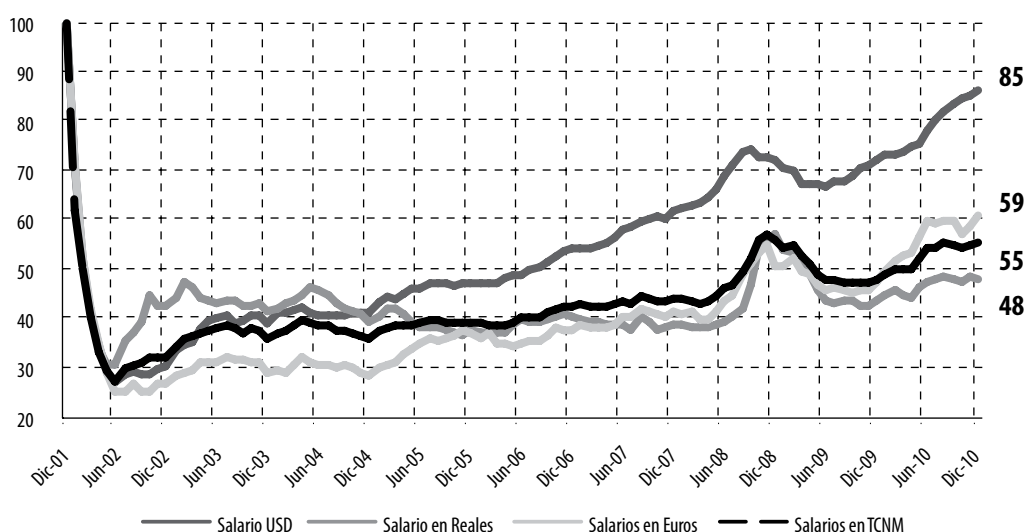
Europea también se verificó un descenso pero en niveles aún mucho más elevados. El incremento previamente mencionado del TCN en el año 2009 permitió revertir parcialmente este comportamiento. Una situación similar pero mucho más leve se generó a mediados de 2010 por las implicancias negativas sobre el euro de la crisis financiera en Grecia y las dificultades de financiamiento de otros países de esa zona. La evolución de la competitividad con nuestro principal socio comercial, Brasil, muestra un comportamiento diferente, causado por la fuerte tendencia a la apreciación que mostró el real frente al dólar en el período considerado. Si bien la tendencia a la apreciación de la moneda brasileña no ha sido constante, puesto que fue devaluada a fines de 2008, a mediados de 2011 el real se encontraba en un nivel más de 30% inferior al de diciembre de 2001 y 45% menor al vigente a fines de 2002. Así, la política cambiaria llevada a cabo por Brasil permitió que, a pesar de la caída del TCR del peso argentino con el dólar, el tipo de cambio bilateral con Brasil se mantenga elevado y el TCRM de la Argentina no se haya deteriorado tan intensamente.

Por lo tanto, a pesar de que el TCRM descendió en estos últimos años, el nivel de competitividad precio de los productos argentinos es superior al de diciembre de 2001 en más de 50%. Como se describió, este resultado no surge únicamente de la relación peso-dólar estadounidense —donde el peso tendió a valorizarse—, sino también del comportamiento de los tipos de cambio de otros socios comerciales, como Brasil y Europa, que son más relevantes en el intercambio comercial. Esto implica que deben relativizarse los análisis centrados únicamente en la reducción de la competitividad argentina respecto de Estados Unidos.

Otro indicador utilizado para evaluar el nivel de competitividad precio es el nivel de salario promedio denominado en moneda extranjera. A continuación se presentan

GRÁFICO 1

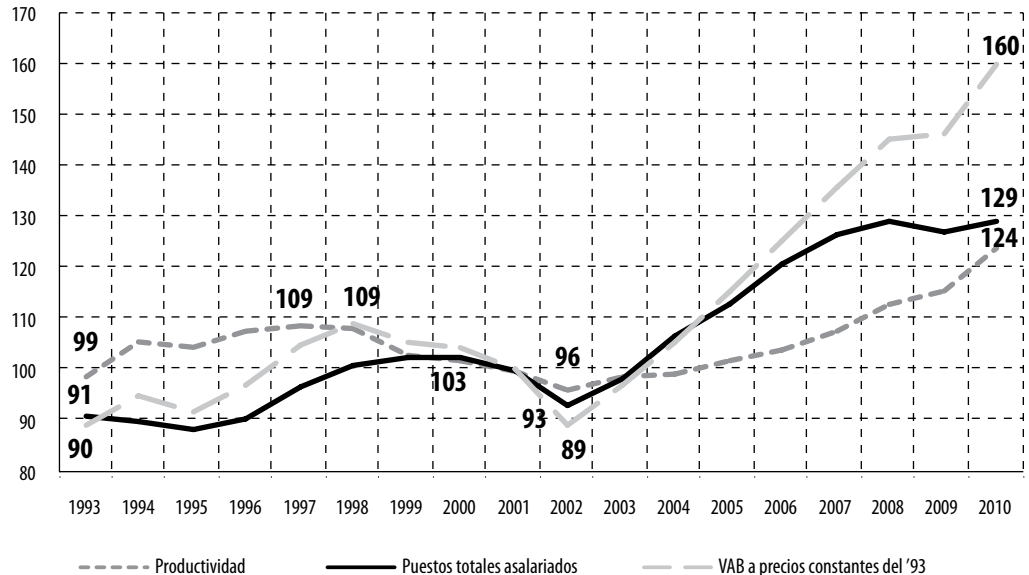
Evolución de los salarios en distintas monedas entre 2001 y 2010
(total de asalariados, diciembre de 2001=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA.

GRÁFICO 2

Empleo Asalariado, Nivel de Producción y Productividad
(total de la economía, base 2001=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGI, EPH, SIPA.

los salarios nominales en relación con el tipo de cambio nominal con el dólar, el euro, el real y con una combinación ponderada de las monedas con las que la Argentina comercia.

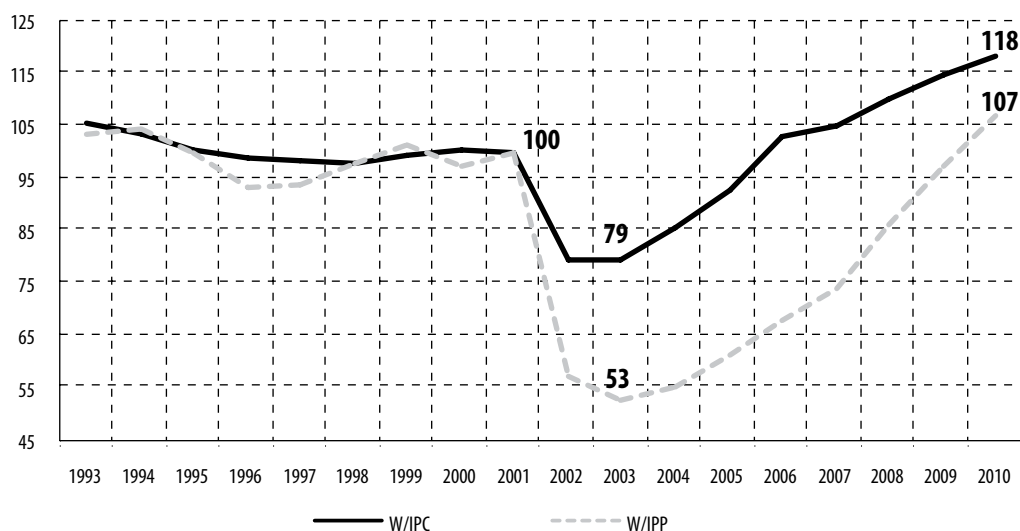
Este indicador es un complemento del tipo de cambio bilateral y multilateral ya analizados. Después de la devaluación, tal como refleja el gráfico anterior, los salarios nominados en moneda extranjera tuvieron una reducción muy importante (más del 70%). Si bien el salario en dólares evidenció un incremento mayor al medido en otras monedas, en diciembre de 2010 se situaba un 15% por debajo del nivel de 2001. Este mismo indicador en términos del real y el euro mantiene una ventaja de entre 40% y 50% respecto de fines de 2001.

Es importante tener en cuenta que este indicador no tiene en cuenta la evolución de la productividad laboral. La evolución positiva de esta permitió mejorar la posición competitiva de la economía en su conjunto.

El fuerte crecimiento del PBI en el período 2003-2008 se vio acompañado por una intensa creación de puestos de trabajo. A partir del gráfico anterior también puede apreciarse un fuerte incremento de la productividad laboral. Esta también había registrado un aumento en la segunda mitad de la década de los noventa, pero ese comportamiento se explicaba por una débil creación de empleo frente al crecimiento del PBI, comportamiento acorde con las estrategias defensivas mencionadas en la primera sección. Como señalan Novick y Tomada (2007), en el período más reciente se logran compatibilizar incrementos en el empleo, en la productividad y en los salarios reales.

GRÁFICO 3

Salario-bienestar vs. Salario-costo
(Sector privado, base 2001=100)



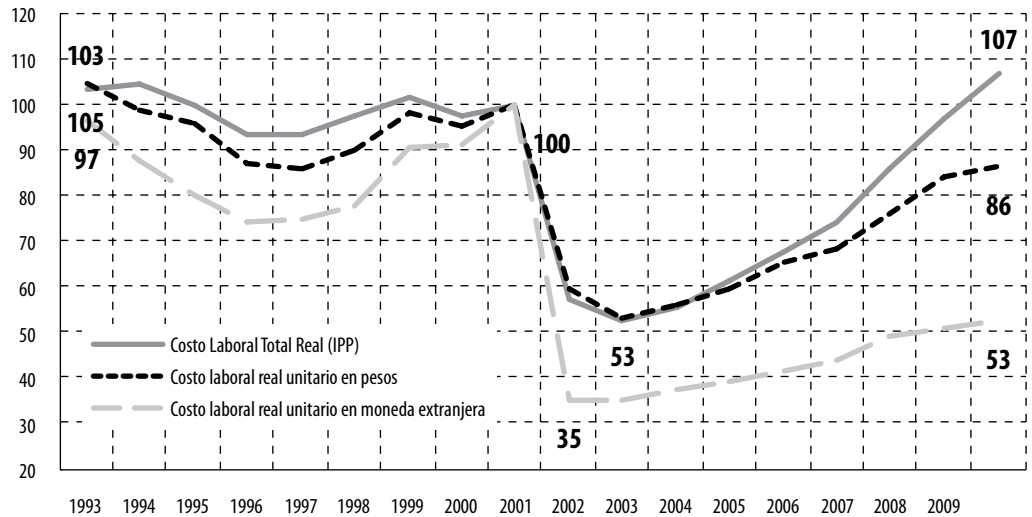
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGI, EPH, INDEC.

Antes de complejizar el análisis de los costos laborales es interesante considerar otra de las características del modelo con tipo de cambio alto. El cambio de precios relativos a favor del sector transable (*vis à vis* el no transable) como producto de la devaluación y de la política de pesificación de las tarifas de servicios públicos se reflejó en la aceleración más pronunciada de los precios mayoristas respecto de los minoristas. Mientras el incremento de estos últimos fue del 46% entre el último trimestre de 2001 y el último trimestre de 2003, el de los primeros fue más de tres veces esa suba. Esa dinámica, además de representar un incentivo para los sectores transables *vis à vis* los no transables, puede interpretarse como una ventaja de los salarios reales frente a los costos laborales reales para el sector productor de bienes (Szretter, 1997). La mayor diferencia se da en el año 2002 cuando tanto el salario como el costo laboral en términos reales cayeron, pero los segundos con mayor intensidad. Esto determinó que, si bien a partir de 2003 ambos índices aumentaron, el salario real superó en poco tiempo los valores previos a la devaluación, mientras que el costo laboral real medido en moneda local lo haría tres años más tarde.

Los incrementos salariales nominales, en algunos casos remunerativos y en otros no remunerativos, impulsados en 2002 y 2003 por medidas oficiales explícitas que establecieron incrementos pautados para el sector privado fueron el puntapié inicial para un ascenso sostenido de los salarios reales. Asimismo los sucesivos incrementos del salario mínimo y el estímulo a la negociación colectiva actuaron en el mismo sentido. Si bien el aumento de los salarios influyó en el costo laboral en términos nominales, el avance de los precios mayoristas y el fuerte incremento de la productividad llevaron

GRÁFICO 4

Costo Laboral del Sector Privado
(Base 2001=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGI, EPH, SIPA.

al costo laboral real unitario (CLU) a situarse en 2003 muy por debajo (-40%) del nivel previo a la devaluación. Mientras que, para las firmas del sector transable de la economía, el costo laboral relevante, el CLU en moneda extranjera, daba cuenta de una caída del 65%.

En los primeros años luego de la devaluación, el costo laboral real (CLT) y el costo laboral real unitario en pesos (CLU) tuvieron una evolución similar. En los años que siguieron, especialmente desde 2006 en adelante, el mayor incremento evidenciado en la productividad dio lugar a un incremento del CLU bastante más moderado que el del CLT. Asimismo, el sostenimiento del tipo de cambio real en niveles depreciados permitió mantener el CLU en moneda extranjera en niveles cercanos al 50% respecto de los registrados en 2001.

Distinguiendo entre los sectores transables, no transables y regulados consideramos distintas medidas dependiendo del nivel de exposición externa de cada sector. Por los motivos que detallamos en la Sección 2, utilizamos CLU en moneda extranjera para el primero y el CLU en pesos, deflactado por el IPC o IPP cuando fuera posible, para los otros dos sectores.

El comportamiento del CLU relevante para el sector no transable tras la devaluación de 2001 fue distinto del relevante para el transable. La disminución del CLU para los no transables fue menos pronunciada: de 26 puntos porcentuales (p.p.) para el sector de bienes y servicios regulados²², y de 20 p.p. para el resto de los no transables. En los años siguientes, los incrementos de precios y de productividad compensaron parcialmente

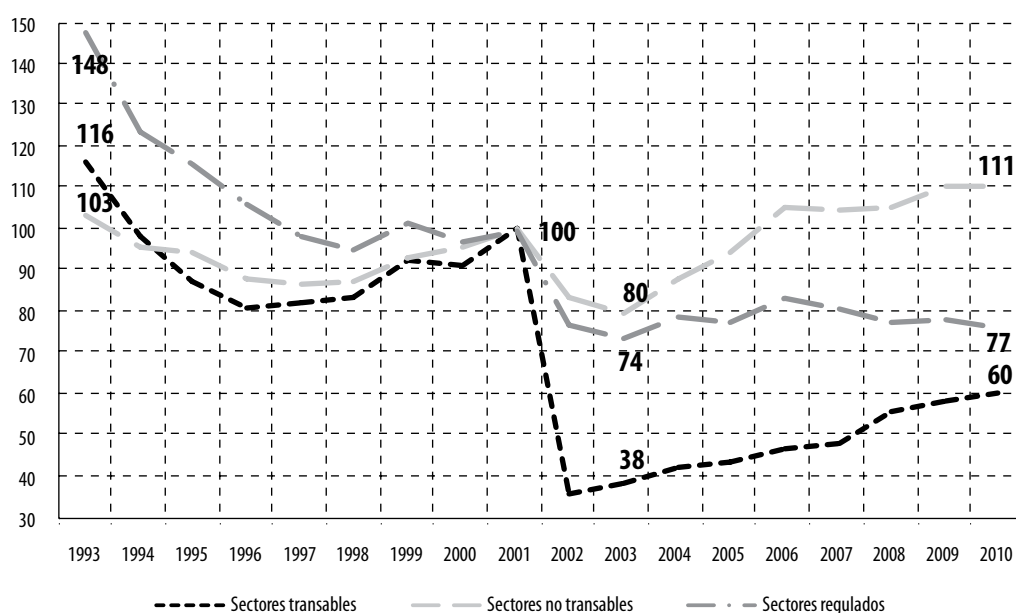
²² Servicios de Electricidad, Gas y Agua, Transporte y Comunicaciones.

las subas del costo laboral nominal y por ende los costos laborales reales unitarios. Los sectores regulados, con fuertes incrementos de productividad, tuvieron incrementos en el CLU menores en relación con el resto de los no transables. Ningún sector mantuvo inmutables las ventajas establecidas inmediatamente después del fin de la Convertibilidad. La recuperación del bienestar de los trabajadores a través de los aumentos del salario real llevó a un incremento en los costos laborales nominales. Sin embargo, la evolución progresiva de la productividad y el sostenimiento del tipo de cambio permitió amortiguar el impacto sobre el CLU. Ahora bien, ¿con qué intensidad se elevaron los costos laborales desde ese momento? En términos de competitividad, ¿el modelo de tipo de cambio alto está agotado? ¿Cuáles son los sectores que están más cerca de los costos laborales pre-devaluación?

Tratando de responder algunas de estas preguntas, se puede afirmar que las ventajas de competitividad se evidenciaron principalmente en los sectores transables, que se encuentran en mayor medida expuestos a la competencia externa. Por su parte, el CLU en los sectores no transables y regulados se acerca más a los niveles de 2001 e incluso se superan en el primer caso. Si bien están menos expuestos a la competencia extranjera —por lo tanto no ejercen un efecto directo sobre la competitividad de la producción argentina—, tienen efectos indirectos sobre esta puesto que representan costos de producción no despreciables en los sectores transables. Dependiendo del peso de los costos no laborales en la estructura de costos de la empresa/sector, la competitividad evaluada únicamente con los costos laborales será más o menos concluyente.

GRÁFICO 5

Costo laboral relevante¹ para los sectores transables, no transables y regulados (Base 2001=100)



¹ El costo laboral relevante para los Sectores No Transables y Regulados es el CLU en pesos deflactado con el IPC y para los Transables el CLU en moneda extranjera utilizando el TCRM corregido por el IPP sectorial. Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, SIPA, BCRA.

A fin de entender mejor la evolución de la competitividad externa del sector transable en términos de costos laborales, en la próxima sección nos proponemos analizar más de cerca su evolución en el sector industrial y dar cuenta de algunas particularidades de las distintas ramas.

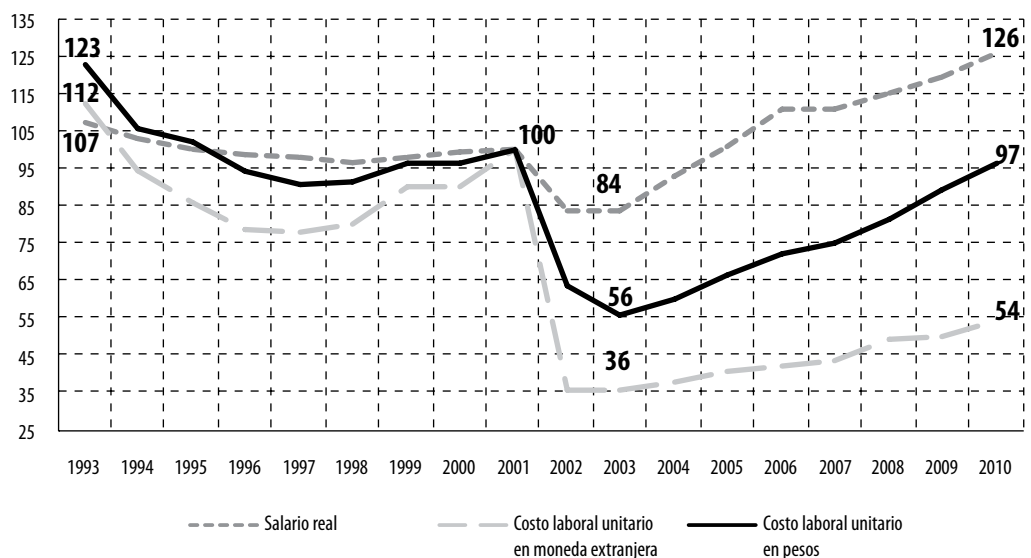
SECCIÓN 4. LOS COSTOS LABORALES EN LA INDUSTRIA

A nivel agregado, el comportamiento del costo laboral en la industria fue similar al que mencionamos para el sector transable. Inmediatamente después de la devaluación el costo laboral unitario en moneda extranjera pasó a representar un 36% del nivel de 2001. Luego de la suba gradual desde ese piso, alcanzó a ubicarse en un 54% del nivel de ese año en 2010.

Para dar cuenta de la evolución reciente de los costos laborales en relación con la de los años de la Convertibilidad distinguimos el comportamiento anual promedio de algunas de las variables relevantes para tres períodos. Entre 1993 y 2001 se observa una reducción del CLU tanto en pesos como en moneda extranjera. El dinamismo de los precios mayoristas superior al de los salarios llevó a que el costo laboral real que enfrentaron las firmas industriales se redujera. A la vez se verificó un aumento de la productividad que contribuyó a una reducción anual del costo laboral unitario de un 2,7% anual. La apreciación del tipo de cambio real en el período tuvo un efecto inverso, acotando la caída anual del CLU en moneda extranjera a un -1,5%.

GRÁFICO 6

Situación salarial industrial
(Base 2001=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, SIPA, BCRA.

Durante el período recesivo 2001-2002, salarios congelados y precios en ascenso propiciaron una gran disminución del costo laboral real. La menor productividad en esos años compensó parcialmente esa caída, dando lugar a una reducción del CLU en pesos del 28,3%. La suba del tipo de cambio real que se desprendió de la devaluación nominal llevó a que la caída del CLU en moneda extranjera fuera todavía mucho más significativa (-64,1%).

En la fase más reciente (2002-2010) el costo laboral total de las firmas se elevó un 6,4% anual a partir de la recomposición inicial y el dinamismo posterior de los salarios. El significativo incremento de la productividad compensó buena parte de esa suba, dando lugar a un incremento del CLU en pesos de 4,4%. La política de sostenimiento del tipo de cambio real en niveles competitivos llevó a que esta variable prácticamente no se modificara. Por lo tanto, si bien el CLU medido en moneda extranjera y el CLU en pesos partieron de niveles disímiles, tuvieron variaciones porcentuales de la misma magnitud. Como puede verse en el gráfico anterior, a pesar de este incremento tanto en el CLU en pesos como en moneda extranjera, en la actualidad ambos se encuentran más altos que en 2002 pero más bajos que en 2001.

Costos laborales por rama de actividad

Frente a las dificultades impuestas por la apertura comercial y por la política de tipo de cambio apreciado en los años de Convertibilidad, las actividades que habían logrado tener un desempeño destacado habían sido las de procesamiento de productos primarios para la elaboración de aceites vegetales, celulosa y papel, metales, etc., y la automotriz, protegida y amparada por un régimen de complementariedad intra sectorial con Brasil. Tal como mencionamos en la Sección 1, el patrón de especialización había implicado un vuelco hacia las actividades procesadoras de recursos naturales de producción en plantas automatizadas con mucho capital y poca mano de obra.

Bajo ese patrón de especialización, las actividades que perdieron terreno relativo fueron principalmente las productoras de bienes-salario, como las de calzado, textiles,

CUADRO 1

Causas de variación del CLU industria
Variación entre períodos. Tasa actualizada

Período	CLT/IPP	Productividad	CLU \$	TCRM	CLU mon. ext.
93 - 01	-0,8%	1,6%	-2,7%	-1,1%	-1,5%
01 - 02	-29,4%	-1,2%	-28,3%	35,8%	-64,1%
02 - 10	6,4%	2,7%	4,4%	0,0%	4,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGI, SIPA, EPH, INDEC y BCRA.

muebles y las intensivas en ingeniería como las productoras de bienes de capital y de equipamiento agrícola.

Las condiciones cambiarias post Convertibilidad mejoraron el posicionamiento de todas las ramas industriales. El desenvolvimiento de los precios y de los salarios en el período 2002-2010 fue alterando el peso de los costos laborales en relación con otros costos de producción y con el valor de las ventas en cada rama. Teniendo en cuenta que para el total de la industria el CLU en moneda extranjera disminuyó y, aún en la actualidad, se encuentra en valores considerablemente menores a los que había en el año 2001, la pregunta que nos cabe es ¿este comportamiento es generalizado en el nivel de las ramas industriales?

Tomando en cuenta el cálculo de los CLU por rama, que considera los TCRM sectoriales, la lectura estática entre los años 2001 y 2010 indica que el costo laboral unitario para el nivel general de la industria tuvo una contracción del 10,1% medido en pesos y del 37% medido en moneda extranjera. Este resultado se obtuvo considerando la ponderación de acuerdo a la participación de cada rama en el empleo industrial total y no guarda grandes diferencias al presentado más arriba, que no contemplaba los TCRM específicos de cada rama.

La comparación 2001-2010 indica que la mayoría de las ramas mostraron variaciones negativas al igual que el nivel general de la industria tanto en el CLU en pesos como en moneda extranjera, excepto en textiles, confecciones, muebles, equipos de transporte no automotor y equipos de radio, televisión y comunicaciones. Sin embargo, se presentan diferencias importantes en términos de la intensidad con que se dio esta caída.

Tomando el CLU en moneda extranjera podemos decir que la ventaja de costos laborales resulta más relevante en la producción de metales comunes, refinados de petróleo, automotores, aparatos eléctricos, productos de metal. Varias de ellas son industrias maduras y competitivas que habían sido “ganadoras” en los noventa privilegiadas o por la política industrial (sector automotor) o por haberse insertado a partir de ventajas comparativas (productos de petróleo, metales). Otras actividades exitosas en los noventa como la de productos químicos y la de caucho y plástico evidenciaron caídas en el CLU en moneda extranjera desde 2001, pero estas fueron menores que la del nivel general de la industria. En el primer caso, esto se debió a la rápida erosión de la ventaja cambiaria de la rama en el período inmediato post devaluación. En el segundo, a pesar de mantener una importante ventaja cambiaria, la recomposición gradual del CLU tuvo que ver con la dinámica salarial.

Entre las ramas para las que se elaboró el tipo de cambio real específico, la de maquinaria y equipo y la de aparatos eléctricos lograron reinsertarse y ganar participación bajo el nuevo régimen cambiario a través de, entre otras cosas, costos laborales internacionalmente más bajos que en el pasado. Las ramas que utilizan intensivamente mano de obra no calificada, como la textil, la de confecciones, o la de muebles, que no habían podido hacer frente a la competencia externa en los noventa, si bien hoy mantienen costos laborales unitarios medidos en moneda extranjera menores que en 2001, siguen resultando las más vulnerables en tanto que esas reducciones en el CLU en moneda extranjera son significativamente menores a las del nivel general de la industria.

CUADRO 2

Variación porcentual del Costo Laboral Unitario en pesos y en moneda extranjera 2001-2010
Ramas industriales (NG CLU\$=-10,1% y CLUmon. ext.=-37%)

		Costo Laboral Unitario en pesos	
		Menor al NG	Mayor al NG
Costo Laboral Unitario en moneda extranjera	Menor al NG	Tabaco (-11 y -49) Cuero (-17 y -53) Madera (-23 y -57) Papel (-17 y -53) Edición (-19 y -54) Productos de petróleo (-17 y -59) Productos de caucho y plástico (-15 y -39) Otros minerales no metálicos (-28 y -59) Metales comunes (-45 y -61) Maquinaria y equipo (-15 y -42) Aparatos eléctricos (-33 y -48) Instrumentos médicos (-15 y -52) Automotores (-28 y -56)	Otros productos de metal (-5 y -43)
	Mayor al NG	Alimentos (-13 y -36) Productos químicos (-27 y -10)	Productos textiles (6 y -12) Confecciones (42 y -20) Radio y televisión (94 y 10) Otros equipo de transporte (120 y 24) Muebles (56 y -12)

Nota: Entre paréntesis se especifica la variación porcentual del Costo Laboral Unitario en pesos y en moneda extranjera, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA, INDEC y BCRA.

Los sectores para los cuales se cuenta con información precisa respecto del tipo de cambio real específico concentran más del 70% del empleo industrial total (ver Anexo 2). Si bien los sectores más competitivos agrupan buena parte, los sectores más sensibles también hacen un aporte relevante al empleo y no sólo elevaron de modo significativo su participación en el producto si no que fueron en los últimos años los más dinámicos en materia de generación de puestos (Herrera y Tavošnanska, 2009). Resulta interesante mencionar que entre las ramas más débiles frente a la competencia externa se encuentran situaciones como la de la industria textil²³, que todavía muestra una posición externa vulnerable en términos de costos laborales. En cambio, otras

²³ Es importante tener en cuenta que la EIM (INDEC) no capta el trabajo asalariado no registrado, el cual es muy significativo en el sector textil, en especial en confecciones.

como la de maquinaria y equipo y la de caucho y plástico mantuvieron costos laborales considerablemente menores a los de la década pasada.

A la hora de descomponer las fuentes de variación de los costos laborales nos encontramos con que en la gran mayoría de las ramas industriales, el CLU en moneda extranjera se comporta más favorablemente que el CLU en pesos. En el caso de la producción de químicos no se verifica, debido al incremento en la relación de los precios internos frente a los de intercambio externo.

La modificación en el CLU en moneda extranjera no guarda gran diferencia entre los sectores originalmente más dinámicos respecto de los más vulnerables. Sin embargo, la reducción del CLU en pesos resulta más relevante en el caso de los primeros. Esta diferencia no se debe a una menor presión salarial relativa, sino a la evolución de la productividad, que se eleva en mayor medida en el caso de las ramas más competitivas (57,6% entre 2001 y 2010) respecto de las menos competitivas (29,6%). En definitiva, la evolución del tipo de cambio real específico les permitió a las ramas menos dinámicas revertir la desventaja en términos de productividad.

Resulta interesante observar la dinámica del costo laboral en el sector de alimentos. Si bien este muestra el mayor incremento del costo laboral real total respecto de las otras ramas estudiadas y por lo tanto el CLU en pesos tiene una caída suave, el salto de productividad y la relación de precios permiten evidenciar un importante recorte del CLU en moneda extranjera.

En definitiva, todas las ramas se vieron favorecidas con la política de tipo de cambio alto a través de la caída del CLU en moneda extranjera, permitiendo el desenvolvimiento de aquellas que habían dejado de ser rentables bajo las condiciones macroeconómicas adversas de la década previa. Esto tuvo un correlato muy positivo en materia de generación de empleo debido al mayor peso relativo de los sectores mano de obra intensiva.

Sin embargo, el alto grado de heterogeneidad entre ramas no se ha modificado. Si bien algunas de ellas se volvieron muy competitivas, no sólo por la política cambiaria sino también por grandes incrementos en la productividad, otras no lograron dar ese paso y su supervivencia, en términos de la sostenibilidad de sus costos, sigue muy vinculada con la ventaja cambiaria.

Por su parte, las industrias maduras, históricamente competitivas, prácticamente en todos los casos analizados, aprovecharon la ventaja cambiaria para, a la par de fuertes incrementos de productividad, potenciar sus niveles de competitividad respecto de períodos previos. Por lo tanto, podría pensarse que el mantenimiento de los costos laborales muy inferiores respecto del período previo, permitieron sostener elevados niveles de rentabilidad.

CUADRO 3

Componentes del costo laboral unitario

Var. 2001-2010

Exportadores - Sectores menos sensibles		CLU mon.ext.	CLU \$	CLT real	Productividad
15	Alimentos	-35,9%	-13,2%	39,6%	60,7%
23	Productos de petróleo	-59,2%	-17,0%	-20,7%	-4,5%
24	Productos químicos	-10,1%	-27,4%	0,8%	38,8%
27	Metales comunes	-60,6%	-44,6%	-8,7%	64,9%
34	Automotores	-56,1%	-27,9%	26,3%	75,2%
Total Expo*		-36,1%	-19,8%	26,4%	57,6%
Sustit. de importaciones - sectores más sensibles		CLU mon.ext.	CLU \$	CLT real	Productividad
17	Productos textiles	-11,9%	6,2%	30,1%	22,5%
25	Productos de caucho y plástico	-38,5%	-14,6%	19,9%	40,4%
28	Otros productos de metal	-42,6%	-5,4%	8,6%	14,8%
29	Maquinaria y equipo	-42,3%	-15,4%	27,1%	50,2%
31	Maquinas y aparatos eléctricos	-48,4%	-32,9%	-21,4%	17,1%
Total Impo*		-35,0%	-8,6%	17,8%	29,6%
Resto					
Total Resto*		-40,2%	5,5%	51,0%	54,0%
Total industria*		-37,2%	-10,5%	30,9%	50,0%

* Ponderado por la participación en el empleo industrial 2001-2010

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA, INDEC y BCRA.

SECCIÓN 5. REFLEXIONES FINALES

El modelo macroeconómico puesto en marcha luego de la crisis de la Convertibilidad permitió, a través de su política cambiaria, estimular las exportaciones y proteger de la competencia de las importaciones al sector transable de la economía argentina. Estas características, sumadas a otras políticas de ingresos como los aumentos de salarios impulsados por el gobierno y la adopción de planes sociales, impulsaron la demanda interna, el componente más dinámico en este período. Asimismo, la aplicación de derechos de exportación y subsidios a la provisión de energía contribuyeron al crecimiento del sector industrial a partir de la contención de los costos no laborales.

A partir de 2003, el incremento en los salarios reales permitió la mejora del bienestar de los trabajadores y condujo a un incremento en los costos que debían pagar las empresas para utilizar mano de obra en el proceso de producción. Sin embargo, los incrementos de precios y productividad evidenciados en estos años llevaron a que los costos unitarios en pesos en términos reales se incrementaran en menor medida. Además, el sostenimiento del tipo de cambio real en niveles elevados permitió que el aumento de los costos en moneda extranjera lo hiciera a una velocidad similar, manteniendo a la competitividad externa lejos de los niveles evidenciados en 2001. En el año 2010 el costo laboral unitario en moneda extranjera se situaba un 37% por debajo del nivel de 2001 y mantenía una ventaja de un 24% respecto de los años noventa.

Los aumentos de salarios reales mencionados superaron a los de la productividad, dando lugar a una mayor participación asalariada en el ingreso de la economía. Sin un proceso de ese tipo los graves problemas distributivos presentes en la crisis de 2001-2002 habrían persistido hasta el presente. Este punto no sólo resulta relevante en términos de bienestar de los trabajadores, sino que fue un factor que apuntaló el crecimiento del mercado interno por sus efectos sobre la demanda agregada.

La reducción de los costos laborales en moneda extranjera propició la recuperación de las ramas intensivas en mano de obra e ingeniería que habían sido relegadas en los años noventa. Algunas de ellas pudieron aprovechar las mejores condiciones para generar ventajas de competitividad asociadas a una mayor productividad. Sin embargo, no ha habido una reversión rotunda del patrón productivo pre devaluación. Por el contrario, las ramas más maduras lograron potenciar su competitividad, incrementando la brecha que las separa con las ramas menos dinámicas.

Así, si bien en términos generales las condiciones para la producción industrial mejoraron, algunas ramas de la industria siguen mostrando dificultades para incrementar la productividad. Esto sucede en particular en las intensivas en mano de obra, para las cuales los incrementos salariales tienen una incidencia mayor en la estructura de costos. Siendo esas ramas las que tienen mayor capacidad para la generación de empleo, ante las dificultades que se presentan en la actualidad para efectuar una política cambiaria tan activa como en el pasado, es necesario profundizar políticas de acceso al

crédito y políticas industriales focalizadas en función de las necesidades de cada rama y de las prioridades que emerjan de un análisis de un desarrollo estratégico futuro.

En este sentido, si bien el análisis del tipo de cambio real y los costos laborales unitarios permiten ver aspectos importantes de la evolución de la competitividad de la economía argentina en los últimos años, estudiar más profundamente la incidencia de los costos no laborales sobre los sectores expuestos al sector externo contribuiría a un análisis más acabado de la temática.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELES, MARTÍN (2009) "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina" en *Revista de Trabajo*, Año 5, Número 7, Nueva Época, MTEySS.
- ABELES, MARTÍN Y FERNANDO TOLEDO (2010) "Distribución del ingreso y análisis macroeconómico: un repaso de la literatura y de los desafíos de política económica", MTEySS, PNUD.BIANCO, C. (2007) "¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?" Documento de trabajo REDES.
- Cimoli, M.; Novick, M. y Palomino, H. (2007) "Estudios estratégicos sobre el trabajo y el empleo para la formulación de políticas" en *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. MTEySS, Buenos Aires.
- Coremberg, A. y Molina, M. (2007) "Salarios, costo laboral, productividad y excedente de la economía Argentina 1993-2006" en *Serie de Estudios Trabajo, ocupación y empleo*, N° 7 – MTEySS.
- CORLAT, BENJAMÍN (1998) *Los desafíos de la competitividad*, Eudeba, Buenos Aires.DAMILL, M., R. FRENKEL Y R. MAURIZIO. (2007) "Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo", en *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto* de Marta Novick, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, IIEL-OIT, Ginebra.
- DAMILL, MARIO; FRENKEL, ROBERTO; MAURIZIO, ROXANA (2003) "Argentina: una década de Convertibilidad; un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso" OIT.FERRAZ, J. C.; KUPFER, D. Y HAGUENAUER, L. (1996) *Made in Brasil. Desafíos competitivos para a industria*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2005) *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, CEPAL.FRENKEL, R. (2003): "Globalization and Financial Crises in Latin America", *CEPAL Review*, N° 80. Santiago de Chile.
- FRENKEL, R. Y ROS, J. (2004) "Desempleo, políticas macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral. Argentina y México en los noventa" en *Desarrollo Económico*, Vol. 44 N°173.
- FRENKEL, R. Y M. RAPETTI. (2006) "Política Cambiaria y Monetaria después del colapso de la Convertibilidad", *Ensayos Económicos*, n° 46, Banco Central de la República Argentina
- GUNTER, B. AND VAN DER HOEVEN, R. (2004) "The social dimension of globalization: a review of the literature", *International Labor Review*, Vol. 143, N° 1-2 International Labour Office, Geneva, Switzerland.
- HERRERA, G. Y TAVOSNANSKA, A. (2009) "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente", en Müller, A. (comp.) *Industria, Desarrollo, Historia - Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- KATZ, J. (2002) "Efficiency and equity aspects of the new Latin American Economic Model" in *Economics of Innovation and new Technology*. Vol. 11, Aug./Oct. Routledge, US.KATZ, J. Y STUMPO, G. (2001) "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional". *Revista de la CEPAL* N° 75, Santiago, Chile.
- KOSACOFF, B. (2007) "Hacia un Nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo Argentino", *Claves para Todos* N° 67, Buenos Aires.NOVICK M. Y C. TOMADA (2007): "Argentina 2003-2006: ¿Un nuevo modelo de política económica y laboral?" en *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, de Marta Novick, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, IIEL-OIT, Ginebra.
- OBSTFELD, M. (1998) "The global capital market: benefactor or menace?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, N° 4.OCAMPO, J. A. (2004). "Latin America's Growth and Equity Frustrations during Structural Reforms", *Journal of Economic Perspectives*, V. 18, N. 2, p. 67-88.
- OCAMPO, J. A. (2009). "Impactos de la crisis financiera mundial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 97, abril.
- SZRETTTER, H. (1997) "Argentina: Costo laboral y ventajas competitivas de la industria 1985 – 1995" en *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, OIT.
- YOGUEL, G. Y ERBES, A. (2006) "El impacto de las políticas industriales sobre la ocupación industrial en el período 1995-2005", Proyecto OIT.

ANEXO 1

Las fuentes de información utilizadas en el análisis de cada uno de los niveles de la economía y las distintas variables de producción, empleo, etcétera, se detallan en el siguiente cuadro

Fuentes de información aplicada a cada caso

Nivel	Producción	Empleo	Remuneraciones	Precios int.	Precios com. ext.	Tipo de cambio
Total economía	VAB - CGI Actualiz. INDEC	Asal. CGI Actualiz. SIPA/EPH	Rem. CGI Actualiz. SIPA/EPH			
Transables				IPP IDENC		ITCRM IPP
No transables	VAB - CGI Actualiz. INDEC	Asal. CGI Actualiz. SIPA/EPH	Rem. CGI Actualiz. SIPA/EPH	IPC 7p	-	-
Regulados						
Industria NG	VAB - CGI Actualiz. INDEC	Asal. CGI Actualiz. SIPA/EPH	Rem. CGI Actualiz. SIPA/EPH	IPP IDENC	-	ITCRM IPP
Industria sectores	IVF - INDEC	100 INDEC actualiz. SIPA	SIPA	IPP IDENC	Expo FOB Impo CIF	TCN

Para el nivel total de la economía y la distinción entre sectores transables y no transables se utiliza la serie de la cuenta de Generación del Ingreso e Insumo de Mano de Obra (CGI) elaborada por DNNC de INDEC. Dado que la CGI está publicada a nivel desagregado hasta 2007, se actualizaron las series con información de las cuentas del PBI (DNCN); del Sistema Integrado Previsional Argentino, que procesa el OEDE de la SSPTyEL del MTEySS para el trabajo y las remuneraciones de los Asalariados registrados; la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para el trabajo y las remuneraciones de los asalariados no registrados. Para los sectores industriales se utilizó la Encuesta Industrial Mensual (INDEC)

Respecto de los precios se utiliza el Índice de Precios al Productor (INDEC) para los sectores Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras; Industria manufacturera (nivel general y ramas); Suministro de electricidad, gas y agua. Para el resto de los sectores, como se explicó en la metodología, se utiliza el Índice de Precios al Consumidor. En el último período se utiliza el IPC de 7 provincias²⁴.

²⁴ Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma.

Como se aclaró el tipo de cambio real multilateral surge de ajustar el TCRM del BCRA con el IPP/IPC según corresponda.

Para el caso del cálculo específico de los tipos de cambio real de las ramas industriales se utiliza información de Comercio Exterior de INDEC y el tipo de cambio nominal del BCRA.

ANEXO 2

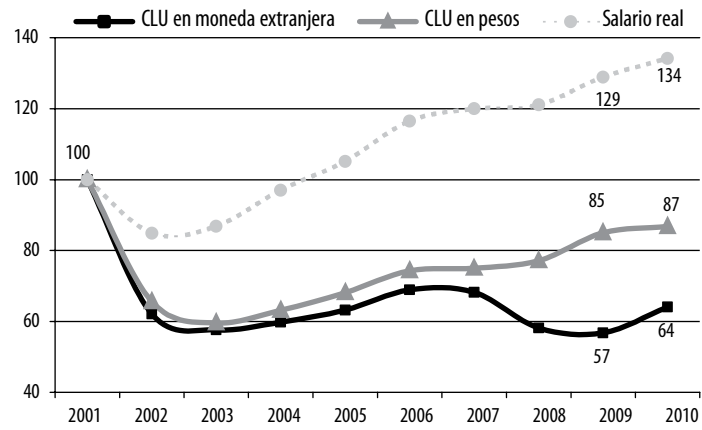
Estructura del empleo 2001-2010

Exportadores - Sectores menos sensibles		
15	Alimentos	29,1%
23	Productos de petróleo	1%
24	Productos químicos	8,4%
27	Metales comunes	3,5%
34	Automotores	5,9%
Total Imp	% Empleo total	47,8%
Sustitutos de imp - sectores más sensibles		
17	Productos textiles	5,7%
25	Productos de caucho y plástico	5,2%
28	Otros productos de metal	7,2%
29	Maquinaria y aparatos eléctricos	1,6%
Total Imp	% Empleo total	47,8%
Resto	% Empleo total	27,1%
Total industria		100%

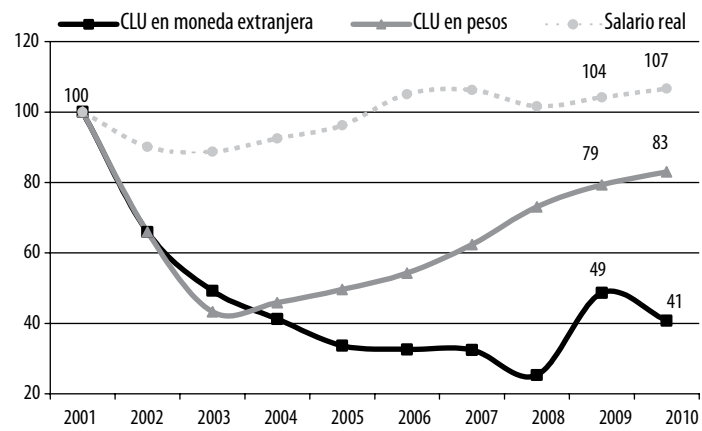
Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA

ANEXO 3

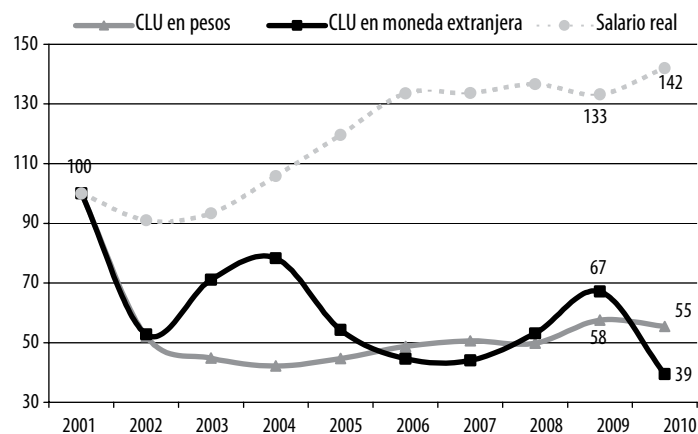
Situación salarial - Alimentos y bebidas



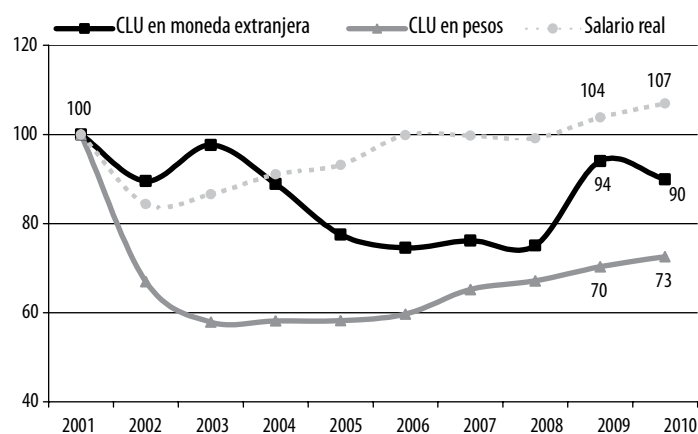
Situación salarial - Refinados de petróleo



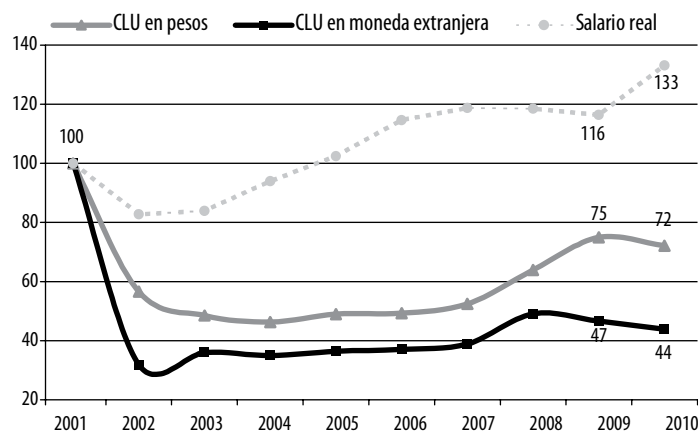
Situación salarial - Metales básicos



Situación salarial - Sustancias y productos químicos

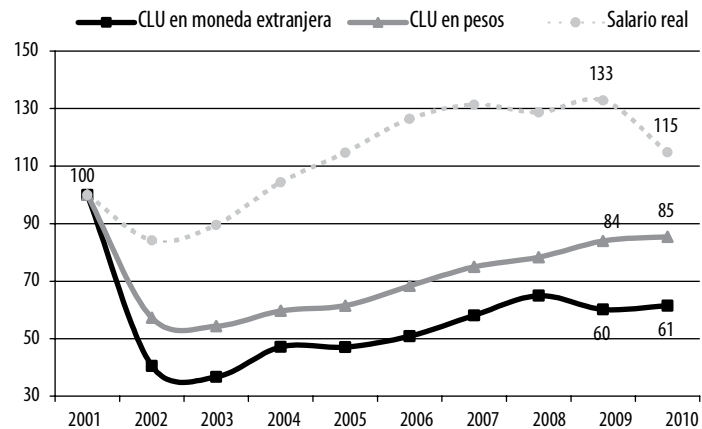


Situación salarial - Vehículos automotores

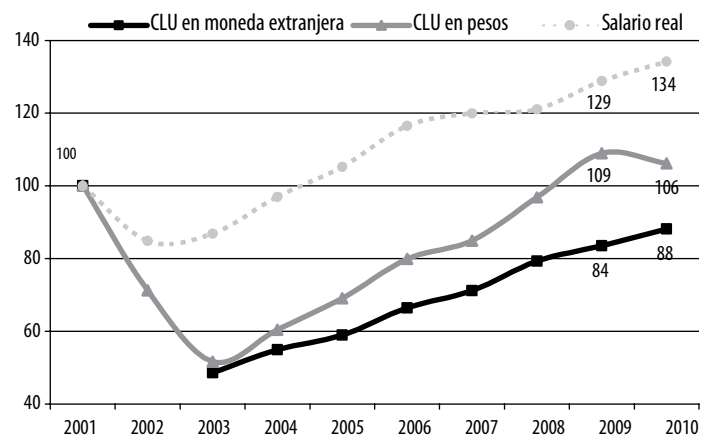


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SSPTyEL, INDEC, SIPA, BCRA, IPC 7p

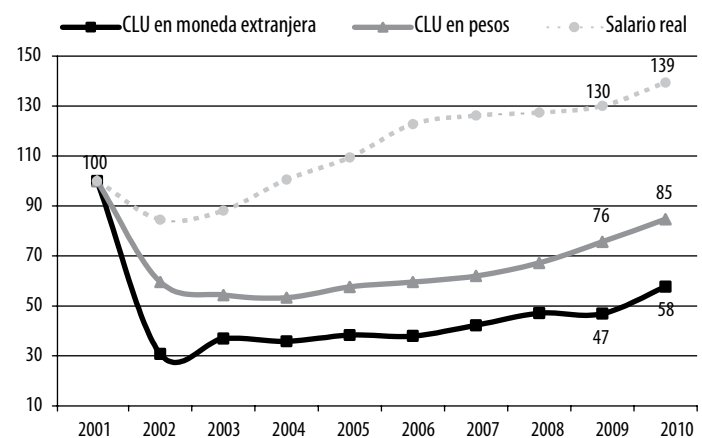
Situación salarial - Caucho y plástico



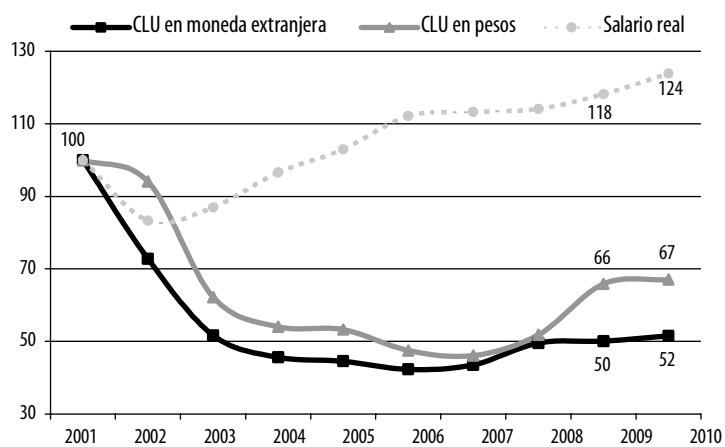
Situación salarial - Sector textil



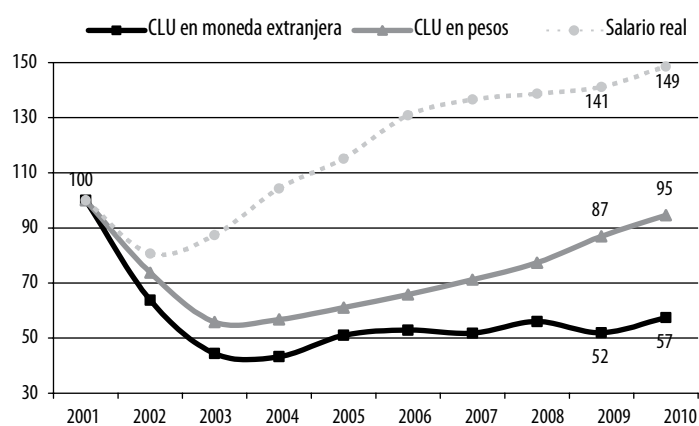
Situación salarial - Maquinaria y equipo



Situación salarial - Maq. y ap. eléctricos



Situación salarial - Otros productos de metal



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SSPTyEL, INDEC, SIPA, BCRA, IPC 7p

INTRODUCCIÓN

El análisis de la dinámica del mercado laboral o de los flujos entre las distintas situaciones ocupacionales es complementario de los estudios que sólo se basan en los *stocks* de población. Conocer si el aumento o disminución de la cantidad de personas que se encuentra en una situación ocupacional dada es resultado de una mayor cantidad de salidas desde ese estado o una menor cantidad de entradas desde otros, permite comprender desde una perspectiva diferente las distintas problemáticas laborales y, en consecuencia, realizar diagnósticos más precisos para el diseño de políticas más eficaces.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la movilidad de las personas en el mercado de trabajo, en particular, los segmentos de población que atraviesan por situaciones laborales problemáticas, haciendo foco en las trayectorias laborales y en las características específicas de la inserción laboral de este colectivo en un período más extendido de tiempo. Asimismo, se destacan las diferencias que surgen entre un diagnóstico estático y el análisis dinámico de la situación laboral de la población particularmente vulnerable.

Luego de la recuperación de la crisis de 2001 y con la implementación de un nuevo modelo económico social en el año 2003, se introdujeron mejoras evidentes en la situación laboral del país. Estos cambios se expresaron principalmente en los avances verificados en materia de relaciones laborales, en la disminución de la informalidad y en la contracción de la desocupación. Pero a pesar de estas mejoras, persiste en la Argentina una cantidad significativa de personas afectadas por distintas problemáticas laborales.

De acuerdo a la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC) y proyectada al total urbano nacional, en el cuarto trimestre de 2010 se contabilizaban alrededor de 1,2 millones de personas en situación de desempleo, 3,7 millones de trabajadores con empleos asalariados no registrados y cerca de 1,4 millones de trabajadores por cuenta propia de baja o nula calificación.

La dimensión y la incidencia que presentan estas y otras problemáticas laborales exigen el diagnóstico permanente y dinámico de dichas situaciones con el objetivo

¹ Natalia Benítez, Daniel Contartese, Ximena Mazorra, Lila Schachtel y Diego Schleser.

² Agradecemos la colaboración de Rosana Paz en el armado de los paneles de bases de datos.

prioritario de ajustar el diseño e implementación de políticas y acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales de la población.

Uno de los enfoques empleados habitualmente para realizar estos análisis es la clasificación de los individuos de acuerdo a la situación laboral en la que se encuentran inmersos en un momento dado del tiempo. El encuadramiento de la población en una u otra situación sirve para identificar su magnitud y sus características. Este enfoque se convierte en una herramienta útil para el diagnóstico de la estructura ocupacional, dado que permite desagregar y cuantificar a la población en las distintas situaciones laborales existentes y así proporcionar información relevante para la toma de decisiones.

Sin embargo, se hace necesario complementar el diagnóstico con un enfoque dinámico que, contemplando la alta movilidad que existe en el mercado de trabajo argentino, permita ajustar el diseño de las políticas.

El presente documento consta de cuatro secciones. En la primera se explicita el marco conceptual para el análisis de la movilidad laboral, más específicamente de las trayectorias entre las distintas situaciones ocupacionales y la importancia de efectuar un estudio de este tipo. En la segunda sección se analiza la rotación entre las distintas situaciones ocupacionales, destacándose las trayectorias dominantes que resultan de esos movimientos. A continuación, se describen las dinámicas y grados de rotación según distintas características socio demográficas, se analizan los perfiles con las trayectorias más frecuentes y cuáles son los que registran los tránsitos más vulnerables. Por último, se incluyen algunas reflexiones finales sobre el posible impacto de la perspectiva utilizada para abordar los problemas del mercado de trabajo y su implicancia en el diseño de políticas de empleo.

LA SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LA POBLACIÓN EN UN CONTEXTO DE ELEVADA MOVILIDAD LABORAL

A pesar de los notables avances logrados durante los últimos años en el mercado de trabajo argentino, todavía persiste un número significativo de trabajadores que atraviesan dificultades laborales. Si bien los problemas abarcan múltiples esferas del mundo del trabajo, muchos de ellos pueden definirse a partir de la situación ocupacional en la que se encuentran las personas en un momento dado del tiempo. Dimensiones como la condición de actividad (empleo, desempleo o inactividad), la categoría ocupacional (empleo asalariado, trabajo por cuenta propia, empleadores) o el grado de formalidad de la relación contractual (registrado o no en la seguridad social), configuran entre otras la situación ocupacional de los trabajadores, cuya caracterización resulta fundamental para establecer si las personas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o dicho de otro modo, si forman parte de colectivos afectados por algún tipo de problemática laboral.

Este enfoque que considera la situación ocupacional de los trabajadores en un momento dado del tiempo tiene, al menos, un atributo importante: cada situación se encuentra delimitada por una definición excluyente e identifica condiciones laborales

específicas. Desde este punto de vista resulta posible identificar y medir “objetivamente” a la población que se encuentra en dichas categorías, empleando un método que impone límites claros entre las personas que están o no incluidas en cada grupo previamente definido. (Freyssinet, 1998).

Un abordaje de este tipo brinda elementos relevantes para la construcción de un diagnóstico sobre el mercado de trabajo. Permite cuantificar a la población inmersa en las distintas situaciones laborales, de forma de determinar la magnitud y la incidencia que presentan los problemas que condicionan al mercado de trabajo en un momento dado. En este enfoque se suscribe una amplia batería de indicadores publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y otros organismos públicos y privados, elaborados a partir de encuestas sobre la fuerza de trabajo y basados, generalmente, en recomendaciones de organismos internacionales.

Sin embargo, las situaciones ocupacionales de las personas en un momento particular, son utilizadas para definir inserciones laborales que no son siempre estables, clasificando a los individuos y fijándolos a condiciones particulares. En estos casos, se suele establecer una relación unívoca entre un individuo, su situación ocupacional, la problemática laboral en la que se encuentra, los factores que dan origen a la misma y finalmente, las políticas que deben o deberían implementarse para su contención o resolución. Siguiendo esta secuencia, los individuos son “clasificados” en categorías colectivas que implican problemáticas determinadas y, en consecuencia, pasan a convertirse en sujetos potenciales de un conjunto específico de acciones y políticas que surgen del diagnóstico realizado.

Este último enfoque, que denominamos “estático”, presupone que las situaciones ocupacionales problemáticas constituyen estados relativamente estables a lo largo del tiempo. La idea subyacente es que una vez que las personas ingresan a una determinada situación, tienden a permanecer en ella durante un tiempo.

Por el contrario, el análisis empírico de las trayectorias laborales muestra que sistemáticamente, una proporción significativa de la población inmersa en distintas problemáticas vinculadas al trabajo cambia de situación ocupacional de manera veloz. La elevada rotación que se observa muestra que las personas tienden a permanecer poco tiempo en cualquiera de las situaciones definidas como problemáticas. Este fenómeno pone en cuestión los diagnósticos que consideran exclusivamente el encuadramiento de la población en categorías fijas, ya que las mismas son poco representativas de la dinámica y las características que asume la inserción en el mercado de trabajo.

En efecto, la inserción laboral de muchas personas supone esquemas de inestabilidad permanente y alta rotación entre distintas situaciones problemáticas. Los motivos que lo explican son múltiples, algunos de ellos se vinculan con las características propias de los puestos de trabajo, con el nivel salarial imperante en el mercado, con el estado de la demanda de trabajadores, con la cobertura del sistema de protección social, el rol que ocupan las personas en los hogares y sus calificaciones, edad, etc.

La rotación observada cuestiona otra conclusión que comúnmente se desprende de los enfoques estáticos, aquella que señala que la población afectada no es capaz de cambiar su situación ocupacional. En consecuencia, la mayoría de las políticas destinadas a reducir el desempleo o el empleo no registrado, por ejemplo, se concentran

en la eliminación de las barreras o restricciones que condenan a los trabajadores a permanecer en dichas categorías.

Si bien esto es correcto no incluye los matices ni las particularidades presentes en una realidad que no es estática sino dinámica. Y si bien contribuir a la eliminación de las barreras que impedirían la salida de los trabajadores del desempleo o cualquier otra situación precaria es acertado, no abarca completamente el esquema que termina definiendo la magnitud de las problemáticas. El análisis de las trayectorias laborales muestra que una gran cantidad de personas logra salir de las situaciones configuradas como problemáticas, pero simultáneamente, un número importante de individuos se incorpora a dichas categorías. Por lo tanto, no es que las personas no logran salir, como surge del enfoque estático, sino que no lo hacen en una magnitud superior a la cantidad de individuos que ingresan a esas mismas categorías. En consecuencia, las variaciones netas son pequeñas a pesar de los elevados niveles de rotación o movilidad.

En relación con esta temática, un diagnóstico sobre el desempleo juvenil (Lepore y Schleser, 2004) plantea que este no parece estar suficientemente explicado por problemas generalizados con la “entrada al empleo”, sino que la dificultad estaría más vinculada a los flujos de “entrada al desempleo”. Así, por un lado, los procesos de ingreso al mercado de trabajo adquieren entre los jóvenes una mayor relevancia, dado que para la mayor parte de los activos la primera búsqueda de empleo se da cuando las personas son adolescentes o adultos jóvenes. Por el otro, los flujos de entrada al desempleo desde situaciones de empleo tienden a ser más importantes entre los jóvenes, debido a que por razones de diversa índole (menor experiencia laboral, menores costos de despido, etcétera) su inserción laboral tiende a adoptar formas menos estables y seguras, lo que se expresa en una alta dinámica empleo / desempleo.

De todas formas, es importante dejar en claro que la existencia de esta inestabilidad no significa necesariamente que todas las personas afectadas por una problemática laboral cambien de situación ocupacional en el corto plazo. Hay evidencias que muestran, por ejemplo, la presencia de desocupados de larga duración o de trabajadores no registrados con más de cinco años de antigüedad. Sin embargo, la información analizada también indica que el fenómeno que prevalece es el de una alta inestabilidad y elevada rotación.

Asimismo, la intensa movilidad no implica sólo la imposibilidad de encuadrar a los sujetos en problemáticas laborales particulares; por el contrario, pone en evidencia un esquema de inserción que articula muchas de esas problemáticas en una sola trayectoria laboral específica. En este sentido, se ha constatado en el análisis dinámico de los desocupados, un esquema de inestabilidad laboral que domina y define el tipo de inserción que tiene buena parte de estos trabajadores y que se materializa en la constitución de una dinámica que combina recurrentemente períodos de desempleo, con la obtención de empleos precarios y momentos de inactividad. En esta dinámica, el desempleo constituye sólo un momento particular de la vida laboral de las personas activas, que se alterna con períodos de inserción en empleos precarios o de subsistencia (SSPTyEL, 2004).

Este fenómeno se corrobora en otros estudios, de tipo cualitativo, que analizan las condiciones laborales de personas en situación de exclusión y pobreza. Por ejemplo, a

partir de las propias narraciones de los trabajadores sobre sus trayectorias laborales, se destaca la fragilidad e inestabilidad de la situación en la que se encuentran en función del tipo de empleo al que pueden acceder (Gorban, Sarabia y Trujillo Salazar, 2010).

En otra indagación cualitativa que analiza las percepciones y expectativas de personas beneficiarias de políticas de empleo, queda en evidencia que la ocupación o la desocupación no se encuentran tan claramente diferenciadas, ya que la precariedad de los puestos de trabajo a los que acceden algunos trabajadores los coloca frecuentemente al borde del desempleo. En este sentido, el hecho de obtener un empleo no los libera por completo de la búsqueda y la frontera entre el trabajo y la desocupación queda desdibujada para algunos colectivos de trabajadores. En este contexto, las changas son consideradas una forma de trabajo natural, admitida y valorada. En un grupo de relaciones laborales tan precarias y esporádicas, la changa se transforma en un elemento central, amortiguando el peligro ante la posibilidad del desempleo (Bar, 2007)³.

Por lo tanto, si bien es cierto que la desocupación, el empleo no registrado o el trabajo por cuenta propia precario se presentan como categorías excluyentes, que dan cuenta de problemáticas particulares, cuando se lleva a cabo una evaluación dinámica de las trayectorias laborales, se observa que estas situaciones se articulan permanentemente en el tiempo constituyéndose en momentos particulares de la forma que adquiere un tipo específico de inserción laboral.

Como ya se mencionó, esto se refleja claramente en el nivel de las políticas de empleo: en la medida en que no se considere la elevada inestabilidad laboral, es probable que el impacto de la política se reduzca. Por un lado, la población objetivo no estaría correctamente definida de acuerdo a la realidad laboral de los trabajadores con dificultades y, por el otro, las prestaciones estipuladas por esta política podrían no responder a las necesidades de las personas que requieren mejorar su situación laboral.

Un ejemplo de esto lo constituye la implementación en la Argentina en el año 2002 del Programa Jefes de Hogar, la política social más importante aplicada en el país hasta ese entonces. El decreto de creación N° 165/2002 establecía que el programa estaba destinado a jefas y jefes de hogar con hijos de hasta 18 años, todos ellos desocupados (Artículo 2). El objetivo de la política era brindar ayuda económica a los beneficiarios y propiciar “la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios” (Artículo 3). De este modo, la ejecución de la política tenía como fundamento la existencia de un gran número de personas en situación de desempleo y, en consecuencia, se definió una serie de acciones tendientes a resolver esa situación. Sin embargo, el transcurso del tiempo impuso la necesidad de realizar ajustes para adecuar y mejorar el tipo y la calidad de las prestaciones, teniendo en cuenta las diversas situaciones ocupacionales por las cuales circulaban intermitentemente los beneficiarios.

³ Otra manera de abordar el análisis de las modalidades precarias que adquiere la inserción laboral es a partir de la visualización de las formas ocultas del desempleo, ya sea en la inactividad o la ocupación (Pok, 1997).

Es así que, al considerar la elevada rotación de los beneficiarios del PJH por distintas situaciones ocupacionales, se estimuló el acceso al empleo registrado facilitando la reincorporación al programa en caso de perderlo. Al mismo tiempo, se ajustaron los horarios de las actividades de capacitación y/o de cumplimiento de la contraprestación al tener en cuenta la alternancia con la realización de “changas” de subsistencia o trabajos ocasionales.

En síntesis, los esquemas de inestabilidad y alta rotación a los que están sometidas las personas cuyas situaciones ocupacionales se constituyen como problemáticas, nos llevan necesariamente a ampliar las fronteras que impone el enfoque tradicional basado en criterios estáticos y determinan la necesidad de incorporar el análisis dinámico de las trayectorias laborales de las personas. Es a partir de este abordaje que es posible realizar una evaluación más ajustada de la situación que afecta a los trabajadores más vulnerables y, de este modo, elaborar un diagnóstico más preciso para el diseño de políticas públicas.

ROTACIÓN LABORAL ENTRE LAS DISTINTAS SITUACIONES OCUPACIONALES

El objetivo de la presente sección es analizar la intensidad y las características de la rotación de los trabajadores entre distintas situaciones ocupacionales, según: a) su condición de actividad (ocupados, desocupados o inactivos), b) la categoría ocupacional, c) la registración laboral de los asalariados o d) la calificación de los trabajadores por cuenta propia.

Dado que el análisis se centra en las situaciones ocupacionales que se presentan como problemáticas, se analizaron en particular el desempleo, el empleo asalariado no registrado y el trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación. Con estas categorías como base, las situaciones ocupacionales de los individuos se completan con el empleo asalariado registrado, la inactividad y una categoría que engloba al resto de los ocupados no comprendidos en los conceptos anteriores⁴.

La información sobre las trayectorias laborales toma como base datos de panel elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC) relevada en los principales centros urbanos del país (31 aglomerados) y se concentra en las transiciones registradas durante los cuatro trimestres del año 2010⁵.

Para evaluar la rotación de la población entre las principales situaciones ocupacionales se utilizaron matrices de transición entre los diferentes estados, las que indican cuál era la situación ocupacional de las personas al inicio y al final del período. El período considerado en las matrices es siempre el transcurrido entre un trimestre y el

⁴ Forman parte de la categoría “otros ocupados” los beneficiarios de planes de empleo que realizan contraprestación laboral, los trabajadores familiares sin salario, los patrones y los cuenta propia con calificación técnica y profesionales. La heterogeneidad de las situaciones ocupacionales que engloba esta categoría hace que no se la considere para el análisis, sin embargo la información es presentada de forma de completar el total de la población ocupada. Por su parte, la categoría “cuenta propistas”, que se presenta en los cuadros, incluye sólo a los cuenta propia sin calificación y con calificación operativa.

⁵ Para una explicación de cómo están construidas las matrices de transición y los paneles que les dan origen, ver el anexo metodológico.

siguiente. De estas matrices se obtiene, bajo el supuesto de población estacionaria⁶, la cantidad de ingresos y egresos, desde y hacia cada situación ocupacional entre un momento y otro. El total de movimientos entre categorías es la resultante del total de cada fila (egresos) y columna (ingresos) de la matriz, sin considerar la población que no cambia de estado en el tiempo, ubicada en la diagonal principal de la matriz.

A partir de estas cantidades se calcula para cada situación ocupacional, la tasa de egresos (total de egresos o salidas de la categoría sobre la dotación inicial), la tasa de ingresos (total de ingresos o entradas a la categoría sobre dotación inicial), la tasa de rotación (promedio entre las tasas de ingresos y de egresos) y la variación neta (diferencia entre las tasas de ingresos y de egresos). Asimismo, la sumatoria de las personas que cambian de estado en relación con la población total de la matriz da cuenta de una medida de movilidad general del mercado laboral⁷.

Por otro lado, cabe aclarar que, dada la metodología utilizada, quedan fuera del análisis los indicadores comúnmente utilizados para el estudio del mercado de trabajo (tasa de desocupación, tasa de empleo no registrado y otros). Y si bien las variaciones netas estimadas para las situaciones ocupacionales analizadas van en el mismo sentido que las de la población total, no son reflejo de la evolución de estas categorías.

Por último, los indicadores de rotación laboral no presentan cambios significativos a lo largo de los años, lo que supone que los resultados que se presentan son de carácter permanente o estructural.

Los indicadores propuestos permiten medir los flujos brutos para cada situación ocupacional, es decir, la cantidad de personas que salen de una situación dada y la cantidad que ingresa, poniendo en evidencia que la movilidad en el mercado laboral es de una intensidad mayor a la observada al evaluar sólo las variaciones netas.

En principio hay que mencionar que más de un cuarto (27,6%) de la población entre 18 y 64 años cambia de situación laboral entre un trimestre y otro. Sin embargo, como se advierte en el cuadro que se presenta a continuación, la rotación de los sujetos en situaciones ocupacionales problemáticas es mucho más elevada que la verificada en el promedio de la población, en el empleo asalariado registrado o en la inactividad. En efecto, el 39,3% de los trabajadores que ocupan puestos asalariados no registrados en un trimestre, cambia de situación ocupacional en el trimestre inmediatamente posterior. Algo similar ocurre con las personas dedicadas al trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación, ya que un 43,1% de ellas sale de esta posición en el plazo de sólo un trimestre.

En el caso del desempleo, la rotación es aún más elevada. El 70,5% de la población afectada por esta problemática en un trimestre, se mueve a otras situaciones ocupacionales al cabo del siguiente.

La intensa movilidad verificada en esas situaciones ocupacionales tiene, como se señaló en la sección anterior, una primera consecuencia relevante: una determinada

⁶ En la medida que se considera tanto a la población económicamente activa como a la población inactiva, el supuesto de población estacionaria “casi” se cumple, ya que la única población no considerada en la matriz de transición corresponde al saldo migratorio y a los flujos de entrada y salida que resultan del crecimiento vegetativo de la población, los que en un período anual acumulado resultan marginales.

⁷ Para el total de la población sólo se evalúa la tasa de rotación, ya que al trabajar con una población fija, el total de egresos es igual al de ingresos y por ende las tasas de egresos, ingresos y la de rotación presentan el mismo valor.

Indicadores de rotación laboral según situación ocupacional. Año 2010.

	Tasa de ingreso	Tasa de egreso	Tasa de rotación	Variación neta
Empleo asalariado no registrado	39,8%	39,3%	39,5%	0,5%
Trabajo por cuenta propia no calificado/baja calificación	40,2%	43,1%	41,6%	-2,9%
Desempleo	60,7%	70,5%	65,6%	-9,8%
Empleo asalariado registrado	11,7%	10,7%	11,2%	0,9%
Otras categorías de ocupados	43,3%	39,4%	41,3%	3,9%
Inactividad	24,0%	23,3%	23,6%	0,8%

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

problemática definida para una persona en un momento dado (desempleo, empleo no registrado, trabajo por cuenta propia), puede no ser representativa del tipo de inserción laboral de ese mismo sujeto cuando se considera un período más largo de tiempo, lo que relativiza el enfoque estático tradicional.

Otra derivación de la elevada movilidad es que una proporción de los individuos clasificados en cada una de las situaciones ocupacionales se renueva en cada trimestre. En efecto, a pesar de que la cantidad total de personas afectadas por las diversas problemáticas no se modifica significativamente entre trimestres sucesivos, al final del período una proporción importante de las personas afectadas no será la misma que en el momento inicial. En efecto, sólo un 30% de las personas permanecen en el desempleo entre un trimestre y el siguiente (la inversa de la tasa de egreso) y, alrededor de un 60%, se sostiene en el empleo no registrado y en el trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación.

Es importante tener en cuenta que el nivel de rotación se reduce en aquellas situaciones ocupacionales que no se presentan como problemáticas laborales. En el caso de los trabajadores que ocupan empleos asalariados registrados, sólo el 10,7% sale de esta categoría en el plazo de un trimestre. Si bien la rotación no es baja en términos de la cantidad de personas que modifican su situación, es evidente la diferencia relativa con lo observado en las categorías mencionadas previamente.

Los intensos flujos de egresos de las situaciones problemáticas analizadas ponen en evidencia que muchos de los individuos que trimestre a trimestre aparecen afectados por el desempleo, el empleo no registrado o el cuentapropismo de baja o nula calificación, logran salir de esas categorías. Lo que esto indica es que no existirían barreras importantes a la salida.

Sin embargo, la elevada proporción de personas que logran salir de las distintas situaciones problemáticas se compensa por la también significativa cantidad de trabajadores que se incorporan o reincorporan a dichas categorías. En promedio en 2010, los trabajadores que obtuvieron un empleo no registrado en cada trimestre representaron un 39,8% del total de los asalariados en esa situación, al principio del período analizado. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la tasa de ingresos alcanzó al 40,2%, mientras que el mismo indicador para el desempleo llegó al 60,7%.

Es decir que las variaciones netas resultantes son de una magnitud mucho menor al total de los movimientos entre las distintas situaciones ocupacionales. Esta diferencia se advierte claramente al comparar las tasas de rotación con las tasas de variación neta de las distintas situaciones problemáticas identificadas. En promedio, durante los cuatro trimestres de 2010, la tasa de rotación del empleo asalariado no registrado alcanzó al 39,5%; en cambio, la variación neta de esta categoría fue de sólo 0,5%. Por su parte, la tasa de rotación del desempleo llegó al 65,6%, mientras que la cantidad de desocupados se redujo un 9,8%.

LAS TRAYECTORIAS LABORALES INESTABLES

En la presente sección se realiza una descripción de las condiciones laborales de la población a través de un enfoque dinámico, es decir, identificando las transiciones de las personas entre las distintas situaciones ocupacionales a lo largo de dos trimestres consecutivos.

La información de las matrices de transición permite describir las trayectorias que realizan las personas en el mercado de trabajo entre dos momentos del tiempo, estableciendo así cuáles son los principales orígenes y destinos de los trabajadores para cada situación ocupacional. Para esto, se calcula la distribución de la población que se mueve o cambia de situación según origen y destino de esos movimientos. Es decir que se consideran únicamente las personas que cambian de categoría, evaluando los destinos como el cociente entre cada celda de la matriz y el total de personas que egresaron de la categoría de inicio. Por su parte, el origen o la procedencia de cada categoría se calculan como el cociente entre cada celda de la matriz y el total de personas que ingresaron a esa categoría.

Del análisis de los siguientes cuadros surge que un 28% de los trabajadores que salen del empleo asalariado no registrado entre un trimestre y otro, acceden al empleo registrado. Al mismo tiempo, un porcentaje similar (24%) de las personas que se incorporan al empleo no registrado durante el período analizado, proviene del trabajo registrado. De este modo, se muestra que una cantidad relevante de personas inmersas en el trabajo no registrado conforman trayectorias laborales que incluye al empleo registrado como categoría de origen o destino.

Este fenómeno tiene dos consecuencias relevantes. En primer lugar, plantea ciertos interrogantes sobre el enfoque basado en la noción de segmentación del mercado de trabajo, ya que pondría de relieve el tránsito de trabajadores entre el sector formal e informal de la economía. En segundo término, deja en claro que la dimensión y la

Distribución de los egresos de personas según situación ocupacional de destino. Año 2010.

Situación de destino Situación de origen	Empleo registrado	Empleo no registrado	Trabajo por cuenta propia no calificado / baja calificación	Otras categorías de ocupados	Desempleo	Inactividad	Total
Empleo registrado		47%	8%	10%	13%	22%	100%
Empleo no registrado	28%		17%	9%	14%	32%	100%
Trabajo por cuenta propia no calificado/baja calificación	7%	31%		26%	11%	25%	100%
Otras categorías de ocupados	19%	22%	34%		7%	19%	100%
Desempleo	13%	30%	11%	5%		41%	100%
Inactividad	11%	39%	14%	10%	27%		100%
Total	14,4%	25,8%	13,2%	10,3%	13,5%	22,8%	100,0%

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

Distribución de los ingresos de las personas según situación ocupacional de origen. Año 2010.

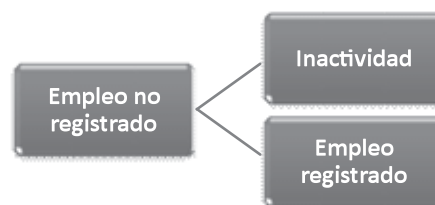
Situación de destino Situación de origen	Empleo registrado	Empleo no registrado	Trabajo por cuenta propia no calificado / baja calificación	Otras categorías de ocupados	Desempleo	Inactividad	Total
Empleo registrado		24%	8%	13%	13%	13%	13%
Empleo no registrado	50%		33%	22%	26%	35%	26%
Trabajo por cuenta propia no calificado/baja calificación	7%	17%		35%	12%	16%	14%
Otras categorías de ocupados	12%	8%	24%		5%	8%	9%
Desempleo	14%	18%	13%	7%		28%	16%
Inactividad	17%	33%	23%	22%	44%		22%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

incidencia que presenta en la actualidad el empleo no registrado no se deben sólo a las dificultades que enfrentan las personas para conseguir un puesto formal, sino también a la inestabilidad de algunos segmentos del empleo registrado, que terminan expulsando trabajadores hacia esta problemática laboral⁸.

Otra trayectoria laboral destacada de los trabajadores no registrados es la que combina esta categoría con la inactividad. En efecto, cerca de un tercio (32%) de la población que sale del “no registro” se retira del mercado de trabajo. Esto pone en evidencia el intenso flujo de trabajadores entre esta problemática y la inactividad, es decir, personas que de estar ocupadas pasan a estar inactivas, sin atravesar necesariamente por fases de desempleo, estimándose que no desean o no pueden seguir trabajando o que, desalentadas por las dificultades que encuentran para conseguir un empleo, han desistido de su búsqueda.

Principales trayectorias desde y hacia el empleo no registrado



Así, desde una perspectiva dinámica, trabajadores que se encuentran en el empleo no registrado pasan habitualmente a la inactividad o al empleo registrado. Asimismo, un número similar de personas que ocupan empleos registrados o que transitan por la inactividad se incorporan al empleo no registrado.

En el caso de las personas que ocupan puestos de trabajo por cuenta propia de nula o baja calificación se advierte que configuran inserciones laborales en las que se alterna esta situación ocupacional con el empleo no registrado, la inactividad y la categoría “otros ocupados” que engloba, fundamentalmente, a los empleadores y a los trabajadores por cuenta propia calificados⁹. Un 82% del total de los trabajadores por cuenta propia que cambian de categoría, se incorpora a alguna de las tres situaciones ocupacionales mencionadas.

Esta trayectoria corrobora la estrecha vinculación existente entre empleo e inactividad, ya observada previamente con el empleo no registrado. Dimensiones tales como los ingresos monetarios de la actividad laboral, la precariedad y eventualidad de muchos de los trabajos por cuenta propia, las condiciones de trabajo y las necesidades

⁸ Para un análisis de la movilidad laboral y las trayectorias del empleo registrado de corto plazo, ver Castillo y otros, 2007.

⁹ La movilidad entre los puestos de cuenta propia de baja o nula calificación y la categoría residual “otros ocupados” puede estar dando cuenta de “errores” o trayectorias laborales muy disímiles. Por un lado, podría deberse a discrepancias en la identificación o codificación de la calificación de los trabajadores por cuenta propia. Por otro lado podría estar mostrando el cambio entre trabajadores por cuenta propia que no tienen empleados en un momento y sí los tienen en el otro, pasando a ser empleadores. O, entre personas consideradas independientes o trabajadores familiares en cada momento y otras situaciones que, individualmente consideradas, resultan numéricamente marginales.

personales y familiares determinan la magnitud de los flujos de personas entre el cuentapropismo y la inactividad.

El análisis de los flujos también refleja la existencia de trayectorias que intercalan actividades independientes con empleos en relación de dependencia, siempre desarrolladas de manera informal y bajo condiciones precarias. Esto indica que para una parte de la población estas dos categorías, claramente diferentes en sus características y determinantes, constituyen un tipo de inserción laboral que las combina de acuerdo a las condiciones del mercado y a sus circunstancias personales.

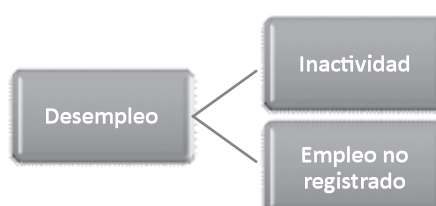
Principales trayectorias desde y hacia el trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación



Con respecto a las personas que son afectadas por el desempleo en un momento dado, se observa que del total de los individuos que modifican su situación al cabo de un trimestre (71% del total de desocupados), un 41% se retira del mercado de trabajo y un 30% accede al empleo no registrado. Paralelamente, un 44% de la población que ingresa al desempleo entre un trimestre y el que le sigue proviene de la inactividad, y un 26% del empleo no registrado.

Cabe destacar que la interacción de esta problemática con la inactividad es aún más intensa que la observada con el resto de las situaciones ocupacionales analizadas. El porcentaje de personas que pasan a la inactividad es, al menos, 9 puntos porcentuales superior en el desempleo que en el resto de las categorías mencionadas (32% para el empleo no registrado y 25% para el trabajo por cuenta propia). En parte, esto se vincula con el hecho de que el principal criterio utilizado para diferenciar si una persona está desocupada o inactiva, la búsqueda efectiva de empleo durante un período de referencia puede ser una situación compleja de identificar objetivamente, en especial, en aquellos casos en que la búsqueda presenta canales extremadamente informales. Esto pondría en evidencia que el límite que diferencia la desocupación de la inactividad es, en ciertos casos, más difuso de lo que habitualmente se asume.

Principales trayectorias desde y hacia el desempleo



En cualquier caso, esta última trayectoria muestra una situación de elevada vulnerabilidad, ya que los movimientos hacia la inactividad muchas veces reflejan la intermitencia entre situaciones de desempleo y desaliento en la búsqueda de empleo, a la vez que salidas del desempleo para el acceso a un empleo precario de corta duración. Lo que posiblemente implique un futuro marcado por la desocupación y la inactividad.

El hecho de que la alternancia entre el desempleo, la inactividad y el empleo no registrado sean situaciones ocupacionales particulares que conforman un determinado tipo de inserción laboral para una parte importante de la población, plantea evidentes consecuencias en la implementación y el impacto de las acciones que se dirigen a la población desocupada. Ya se mencionó anteriormente el Programa Jefes de Hogar cuyo fin era brindar asistencia económica a los jefes de hogar desocupados, a cambio de una contraprestación laboral. De acuerdo con numerosos estudios, esta política fue extremadamente exitosa en morigerar los efectos sociales de la profunda crisis económica que soportó la Argentina como resultado del quiebre del régimen de Convertibilidad. Y si bien todo indica que el programa se focalizó correctamente, con la evaluación realizada en el año 2004 se observó que el 70% de ellos desarrollaba alguna actividad laboral precaria o estaba inactivo durante el período de referencia. Estos datos corroboran el esquema de inestabilidad laboral recientemente descrito, ya que las personas se consideran desocupadas a pesar de estar ocupadas o inactivas, debido a que el desempleo es sólo un momento acotado de sus trayectorias laborales que incluyen los otros estados.

En síntesis, de la información presentada se extrae que, a pesar de que la desocupación, el empleo no registrado o el trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación constituyen categorías claramente diferenciadas para un momento dado. Al analizar las trayectorias de las personas se advierte que dichas problemáticas pueden conformar diferentes estados de una única inserción laboral. En particular, se destaca la existencia de trayectorias laborales que presentan una fuerte asociación entre el desempleo y el empleo no registrado, y entre trabajo por cuenta propia de baja calificación y empleo no registrado. Además, en este esquema habría que señalar la intensa interacción entre las tres problemáticas identificadas y la inactividad, categoría que en parte incluye a personas que podrían estar inmersas en el denominado desempleo oculto.

ROTACIÓN Y TRAYECTORIAS LABORALES A NIVEL DE GRUPOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS

Hasta aquí se ha mostrado la existencia de una elevada rotación de trabajadores entre situaciones ocupacionales problemáticas. En la presente sección, se realiza un análisis preliminar de las diferencias existentes en los patrones de rotación considerando el perfil y las características socio demográficas de los individuos.

Con el fin de analizar de manera detallada el nivel de rotación de la población y sus principales trayectorias, se efectuó una agrupación exhaustiva y excluyente que articula la posición en el hogar, el sexo, la edad, el nivel educativo y la tenencia de hijos. De

esta forma se obtuvieron diez grupos homogéneos al interior y claramente diferenciados entre sí con respecto a su comportamiento frente al mercado de trabajo¹⁰.

Del análisis de la información surgen diferencias importantes en las tasas de rotación laboral de los distintos grupos socio demográficos definidos, las que son atribuibles a las diferentes posibilidades laborales que el mercado de trabajo brinda a las personas, de acuerdo a su perfil social, educativo, económico y demográfico.

En principio, los jóvenes no jefes de hogar son el grupo que presenta las tasas de rotación más elevadas de todos los colectivos estudiados. La información revela que, en 2010, más de un tercio de las personas entre 18 y 24 años cambia de situación ocupacional cada trimestre, concentrándose sus principales movimientos entre la inactividad, el empleo no registrado y el desempleo.

Existen al menos dos argumentos relevantes que explican la vinculación entre las situaciones ocupacionales mencionadas. El primero indica que, en general, este grupo no tiene la responsabilidad primaria de sostener económicamente a su grupo familiar, lo cual hace que los jóvenes estén menos obligados que los jefes de hogar a permanecer ocupados. El segundo planteo argumenta que, por diversas razones, los jóvenes tienden a insertarse en puestos de trabajo más inestables que los adultos.

Sin embargo, si bien el nivel educativo no parece ser una característica importante en la determinación del nivel de rotación de los jóvenes, sí introduce cambios en las trayectorias laborales de este grupo. Mientras que la mayoría de los jóvenes con bajo nivel educativo se moviliza entre la inactividad, el empleo no registrado y el desempleo, los jóvenes de medio y alto nivel educativo muestran un tránsito más fluido por el empleo asalariado registrado y una movilidad menor relativa, aunque también importante, desde y hacia el desempleo y el empleo no registrado.

Como se acaba de mencionar, el grado de responsabilidad familiar es un factor que actúa directamente en el tiempo de permanencia en el empleo o el desempleo, lo que es especialmente relevante en el caso de los varones. En este sentido, se advierte que los jefes de hogar varones, con niveles de rotación menores que los jóvenes en la categoría ocupados, presentan trayectorias laborales dentro de la misma de forma predominante. Del total de las personas con estas características que modifican su situación ocupacional entre un trimestre y otro, alrededor de un 80% se moviliza entre distintos tipos de trabajos, mientras que los jóvenes que rotan dentro de la ocupación alcanzan sólo el 50%. La necesidad por parte de los jefes de hogar de generar ingresos se vuelve, sin lugar a dudas, un factor explicativo de estas trayectorias.

A su vez, al igual que con los otros grupos etarios, las trayectorias de los jefes de hogar difieren sustantivamente según el nivel educativo alcanzado. Los jefes de bajo nivel educativo presentan flujos más importantes entre las ocupaciones más precarias (asalariado no registrado y trabajo por cuenta propia). En cambio, los jefes de medio y alto nivel de calificación rotan en mayor medida en el marco del empleo de calidad. De hecho, el porcentaje de personas que tiene como origen o destino el empleo registrado se duplica en el caso de los más calificados. En cambio, el trabajo por cuenta propia de baja o nula calificación y el empleo no registrado son situaciones ocupacionales más frecuentes para los jefes con menores credenciales educativas. Adicionalmente,

¹⁰ La información estadística se presenta en un anexo.

en el caso de los jefes de hogar, también se visualiza una diferencia de intensidad de la rotación en función del nivel educativo, mostrando una relación inversa: a mayor nivel educativo, menor intensidad de rotación.

Por su parte, las trayectorias laborales de las jefas de hogar son sustancialmente diferentes a las observadas para los jefes varones. En este caso, a pesar de tener la misma posición en el hogar, el grupo de mujeres presenta una elevada movilidad desde y hacia la inactividad. Este comportamiento también se observa entre las mujeres no jefas de hogar, con lo cual es un fenómeno atribuible a diferencias de género.

Adicionalmente, en el caso de las mujeres adultas no jefas de hogar, el hecho de tener hijos incrementa los movimientos hacia la inactividad. Mientras que si no tienen hijos, la salida a la inactividad alcanza a casi el 30%, en el caso de tenerlos, este movimiento asciende al 35%. Esto indica que la tenencia de hijos plantea responsabilidades domésticas muchas veces incompatibles con la vida laboral, especialmente en el caso de las mujeres, dadas las diferencias de género socialmente determinadas.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se destacó la importancia sustantiva que reviste analizar el mercado de trabajo desde una perspectiva dinámica, ya que pone en evidencia la existencia de inserciones laborales con intensa movilidad. Esto se confirma empíricamente al observar que un número considerable de personas rota entre distintas situaciones ocupacionales considerando cortos períodos de tiempo. Paralelamente, la evidencia muestra que la intensidad de la rotación es mayor cuando la alternancia se verifica en condiciones problemáticas, es decir que muestran mayor vulnerabilidad o precariedad.

Si bien el análisis de la dinámica laboral no invalida los enfoques estáticos que clasifican a las personas según su situación laboral en un momento del tiempo, plantea la necesidad de complementarlos de forma de obtener una visión integral de las características que asume la inserción de las personas en el mercado de trabajo, prestando especial atención a la inclusión en categorías más vulnerables. En este sentido, si bien es cierto que la desocupación, el empleo no registrado o el trabajo por cuenta propia precario se presentan como posiciones excluyentes que dan cuenta de problemáticas laborales específicas, cuando se lleva a cabo una evaluación dinámica de las trayectorias laborales se observa que, para una proporción importante de personas, las situaciones mencionadas se articulan constantemente en el tiempo, configurándose cada una de ellas como un momento particular de la forma que adquiere una inserción laboral específica.

De esto se desprende que el conjunto de personas “clasificadas” en cada condición o categoría ocupacional, no es semejante entre un trimestre y el siguiente. En efecto, la cantidad significativa de trabajadores que ingresa y egresa de las categorías que implican mayor vulnerabilidad produce un recambio periódico de los individuos afectados. Esto se complementa con la visión tradicional que caracteriza a determinados grupos como colectivos compuestos por las personas que permanecen en esas situaciones durante cierto período de tiempo. Así, cada trimestre, un número importante de deso-

cupados abandona esa condición, a la vez que un número similar de personas con otra condición cae en el desempleo. Lo mismo sucede al considerar otros grupos de vulnerabilidad laboral.

Este tipo de análisis pone en evidencia la necesidad de considerar esta configuración en el diseño mismo de las políticas que deben adquirir perspectivas dinámicas y cambiantes, para que las acciones tendientes a solucionar o mitigar las problemáticas laborales de la población incrementen sus posibilidades.

La inestabilidad y la alta rotación a las que están sometidas las personas cuyas situaciones ocupacionales se delinean como problemáticas laborales, imponen la necesidad de complementar los análisis que se realizan, ampliando las fronteras del enfoque tradicional basado en criterios estáticos e incorporando el análisis dinámico de las trayectorias laborales de las personas. A partir de un abordaje de este tipo, es posible realizar una evaluación más ajustada de los problemas que afectan a los trabajadores vulnerables y, en consecuencia, elaborar un mejor diagnóstico para el diseño de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAR, A. (2007), "Percepciones y expectativas hacia el empleo, políticas de empleo y formación profesional", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Buenos Aires.
- BECCARIA, L., MAURIZIO, R. (2004), "Movilidad ocupacional en la Argentina". Serie informes de investigación n° 18 - Instituto de Ciencias, UNGS. Buenos Aires.
- BECCARIA, L. (2001), "Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en Argentina". Trabajo presentado en el 5° Congreso de ASET. Buenos Aires.
- CASTILLO, NOVICK, ROJO Y YOGUEL (2007), "Trayectorias laborales en la Argentina desde mediados de la década del noventa". En: *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. MTEySS.
- CHITARRONI, H. (2003), "Cambios en los flujos laborales, 1998-1999/2001-2002". Serie Documentos de trabajo - IDICSO - Universidad del Salvador. Buenos Aires.
- GORBAN, SARABIA, TRUJILLO SALAZAR (2010), "El mundo del trabajo y la territorialidad en la Argentina a partir de los hogares con programas de transferencias monetarias". SSPTYEL - PNUD. Buenos Aires.
- DGEYEL - SSPTYEL (2004), "Segunda evaluación del Programa Jefes de hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". En: *Trabajo, Ocupación y Empleo* N°1. MTEySS. Buenos Aires.
- FREYSSINET, J. (1998), "Definición y medición del desempleo". En: *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. J. GAUTÍE Y J. NEFFA (compiladores). CONICET. Buenos Aires.
- LÉPORE, E., SCHLESER, D., (2005), "Diagnóstico del desempleo juvenil". En *Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 2. MTEySS. Buenos Aires.
- PAZ, J. (2003) "Transiciones en el mercado de trabajo y protección laboral en la Argentina (Estudio basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 1997-2002)". Trabajo presentado en el Seminario-Taller "Historias laborales y frecuencias de aportes al sistema de seguridad social". OIT - Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires.
- PAZ, J. (2003) "Movilidad entre empleos protegidos y no protegidos en la Argentina. Estudio basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 1997-2002". Capítulo del libro *Trayectorias laborales en la Seguridad Social*. OIT y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- POK, C. (1997) "El mercado de trabajo: implícitos metodológicos de su medición". En *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, coord. Ernesto Villanueva. UNQ.
- RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (2007), "Fases económicas y trayectorias laborales - El rol de la fuerza de trabajo femenina". Documento de Trabajo N°60. Centro Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires.
- WAISGRAIS, S. (2005), "Segmentación del mercado de trabajo en Argentina. Una aproximación a través de la economía informal". Trabajo presentado en el 7° Congreso de ASET. Buenos Aires.

ANEXO ESTADÍSTICO

Tasa de rotación según grupos socio demográficos

Grupos sociodemográficos	Tasa de rotación
Jefes varones de bajo nivel educativo	25,3%
Jefes varones de medio y alto nivel educativo	18,8%
Jefas mujeres con hijos	26,7%
Jefas mujeres sin hijos	15,1%
Jóvenes no jefes de bajo nivel educativo	37,3%
Jóvenes no jefes de medio y alto nivel educativo	35,7%
Mujeres adultas no jefes con hijos	24,9%
Mujeres adultas no jefas sin hijos	20,1%
Varones adultos no jefes de bajo nivel educativo	34,7%
Varones adultos no jefes de medio y alto nivel educativo	26,6%
Total	0,276

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

Distribución de los egresos según situación ocupacional por grupos socio-demográficos. Año 2010.

Grupos sociodemográficos	Asala- riados regis- trados	Asala- riados no regis- trados	Cuenta- propistas	Otros ocupados	Desocu- pados	Inactivos	Total
Jefes varones de bajo nivel educativo	10,6%	25,0%	28,5%	12,4%	10,9%	12,6%	100%
Jefes varones de medio y alto nivel educativo	22,9%	18,9%	18,2%	19,2%	9,1%	11,7%	100%
Jefas mujeres con hijos	13,2%	27,0%	12,0%	6,6%	12,7%	28,5%	100%
Jefas mujeres sin hijos	11,4%	26,3%	7,9%	10,5%	11,0%	32,9%	100%
Jóvenes no jefes de bajo nivel educativo	9,3%	31,1%	7,0%	4,5%	20,6%	27,6%	100%
Jóvenes no jefes de medio y alto nivel educativo	15,5%	25,9%	4,0%	5,0%	17,4%	32,3%	100%
Mujeres adultas no jefes con hijos	9,9%	21,8%	10,7%	11,1%	11,2%	35,3%	100%
Mujeres adultas no jefas sin hijos	13,8%	21,8%	12,1%	12,1%	10,8%	29,5%	100%
Varones adultos no jefes de bajo nivel educativo	15,4%	28,1%	24,0%	8,7%	10,2%	13,5%	100%
Varones adultos no jefes de medio y alto nivel educativo	20,7%	28,9%	13,8%	14,4%	11,7%	10,5%	100%

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

Distribución de los ingresos según situación ocupacional por grupos socio-demográficos. Año 2010.

Grupos sociodemográficos	Asala- riados registrados	Asala- riados no registrados	Cuenta- propistas	Otros ocupados	Desocu- pados	Inactivos	Total
Jefes varones de bajo nivel educativo	13,8%	23,4%	27,5%	9,8%	11,9%	13,5%	100%
Jefes varones de medio y alto nivel educativo	18,4%	21,9%	19,0%	22,5%	7,7%	10,4%	100%
Jefas mujeres con hijos	9,8%	30,0%	10,7%	7,4%	16,1%	26,0%	100%
Jefas mujeres sin hijos	13,9%	27,9%	12,5%	6,5%	11,0%	28,2%	100%
Jóvenes no jefes de bajo nivel educativo	6,5%	27,1%	7,1%	3,7%	24,6%	31,1%	100%
Jóvenes no jefes de medio y alto nivel educativo	12,5%	25,7%	5,1%	5,5%	21,2%	30,1%	100%
Mujeres adultas no jefes con hijos	9,6%	21,7%	15,8%	8,4%	13,2%	31,3%	100%
Mujeres adultas no jefas sin hijos	12,6%	24,1%	12,0%	10,0%	13,2%	28,2%	100%
Varones adultos no jefes de bajo nivel educativo	10,3%	30,5%	20,4%	8,0%	21,2%	9,7%	100%
Varones adultos no jefes de medio y alto nivel educativo	19,4%	25,0%	16,2%	12,3%	12,4%	14,6%	100%

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) - INDEC.

ANEXO METODOLÓGICO

La información se ha elaborado a partir de procesamientos propios de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). El diseño muestral de la EPH tiene un esquema de rotación llamado 2-2-2, ya que su funcionamiento es el siguiente:

- La población que habita las viviendas de un área ingresa a la muestra para ser encuestada en dos trimestres consecutivos, en el mes y semana asignados a esa área.
- Luego, se retira por dos trimestres consecutivos.
- Vuelve a la muestra para ser encuestada durante dos trimestres consecutivos en el mes y semana asignados al área correspondiente a su vivienda.

Esta modalidad de rotación permite realizar estudios de panel que se basan en la recopilación de información sobre una encuesta aplicada a una muestra determinada de N elementos, en dos o más oportunidades. Para el caso de la EPH continua entre un trimestre y el siguiente existe teóricamente un 50% de muestra en común, encuestada en los mismos meses y semanas de esos trimestres¹¹. Esto permite un seguimiento de corto plazo de la situación de la población en relación con el mercado de trabajo.

Para mejorar la representatividad estadística de esta muestra, se recurrió al agregado de cuatro paneles consecutivos trimestrales, armándose una base única anual que permite observar las trayectorias laborales de los individuos en el año. Adicionalmente, se realizó una evaluación de posibles diferencias estacionales, las que resultaron desestimables, con lo cual el agregado de los cuatro paneles arroja los comportamientos del año.

Este procedimiento permite realizar un análisis estadístico sobre una mayor cantidad de casos que los que se obtendrían de un solo panel trimestral.

Esquema de paneles consecutivos para el año 2010

	Base única año 2010	
	T_0	T_1
Panel 1	4º trim. 2009	1º trim. 2010
Panel 2	1º trim. 2010	2º trim. 2010
Panel 3	2º trim. 2010	3º trim. 2010
Panel 4	3º trim. 2010	4º trim. 2010

¹¹ En la práctica, la pérdida de casos es mayor, debido a lo que se conoce como “fenómeno de atrición”, ya que un cierto número de hogares desaparece de la muestra por diversos motivos (porque se niegan en una segunda instancia a responder la encuesta, porque se mudan, porque el entrevistador no las encuentra en la vivienda en la segunda oportunidad, etc.). Asimismo, existe una pérdida adicional porque la muestra de EPH está referenciada en las viviendas y cabe la posibilidad de pérdida de información por las altas y bajas de las personas dentro de los hogares que participan en la encuesta.

6

EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA TERRITORIALIDAD EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LOS HOGARES CON PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS¹

INTRODUCCIÓN

La implementación de programas de transferencias monetarias (PTM) ha instalado un importante debate en América Latina sobre los efectos de estas políticas públicas, tanto en las dinámicas desarrolladas al interior de las familias como en las relaciones entre las familias y su entorno comunitario más cercano. En este contexto se han realizado diversos estudios cuantitativos sobre programas de transferencias condicionadas y distribución del ingreso los cuales forjaron la formulación de preguntas e hipótesis alrededor de los programas y efectos sobre la organización del hogar, desincentivaron al trabajo, generaron variaciones en el gasto, en los ingresos, en el papel de las responsabilidades, la contraprestación laboral y las actividades de formación, entre otros.

Muchas de estas preguntas surgieron porque el diseño de los programas y los estudios cuantitativos enfrentan lo que sucede al interior de las familias como una “caja negra”². Si bien los modelos econométricos son una herramienta fundamental para el diagnóstico y la evaluación de los programas, por cuestiones metodológicas, no hay en ellos espacio para las cuestiones sociales, organizacionales, cognitivas, históricas y relacionales. Fundamentalmente, lo que sucede dentro de los hogares no se considera en los modelos por motivos de parsimonia³ y es así como las dinámicas al interior de los hogares y su relación con otros han quedado como “factores inobservables”. En este sentido, resalta la importancia de comprender cómo la dinámica del hogar es un proceso sujeto a cambios e incertidumbres del contexto, y donde existen condiciones especiales bajo las cuales se modifican las formas tradicionales de actuar y relacionarse.

El estudio que da origen a este artículo se orientó en la profundización y el análisis de los aspectos asociados a las transformaciones en la dinámica de los hogares beneficiarios de PTM en la Argentina⁴. El objetivo fue explorar las estrategias y las decisiones laborales, las condicionalidades, las lógicas de sociabilidad, la “gestión” de recursos y

¹ Lucía Trujillo y Marianela Sarabia pertenecen a la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL, MTEySS.

² Barsoti (1982), González de la Rocha (1986 y 1990), Moser (1996 y 1998) y Villatoro (2005), han hecho referencia a dicha “caja negra” y a la importancia de desentrañar lo que ocurre al interior de los grupos domésticos.

³ La parsimonia, en econometría, hace referencia a la preferencia de modelos más sencillos frente a la definición de modelos más complejos con un mayor número de variables explicativas.

⁴ El estudio fue realizado por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina; en el marco del Proyecto PNUD ARG/FO/00061797 “Asistencia técnica para la realización de estudios sobre distribución del ingreso con recomendaciones de política”. El trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de octubre y noviembre de 2009 y el

programas, así como también las valoraciones y las re-significaciones que se presentan en dichos hogares, a través de entrevistas semi-estructuradas (ver anexo para metodología y composición muestral).

Este artículo expone los principales hallazgos del trabajo de campo y plantea futuras líneas de indagación sobre las vinculaciones entre las políticas públicas y la organización familiar. Cabe dejar en claro que el propósito de la investigación no fue la evaluación de impacto sobre los objetivos de los PTM, sino comprender qué sucede en torno a ellos en distintos aspectos relacionales y organizacionales del hogar.

La primera sección describe sintéticamente el contexto socioeconómico argentino en el que fueron surgiendo los programas. La segunda da cuenta de los hallazgos relacionados con las estrategias laborales de los hogares y el vínculo con los PTM. La tercera señala los múltiples recursos que gestionan y emplean los hogares a partir de las formas en que se insertan en determinados entramados sociales. La cuarta analiza el rol de las transferencias monetarias de los programas en la economía de estos hogares. Finalmente, se presentan algunas reflexiones y consideraciones de políticas.

I. VULNERABILIDAD DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y EL SURGIMIENTO DE LOS “PLANES” COMO INSTRUMENTO DE CONTENCIÓN SOCIAL

Los programas de protección social asistencial han sido creados como respuesta a diversas problemáticas económicas y sociales que se profundizaron durante los años noventa en América Latina. Los diseños tomaron formas diferentes según su énfasis en la creación de empleos, en el mantenimiento de cierto nivel de ingresos, en la generación de capacidades y en la mitigación del riesgo. Desde entonces, los PTM se han orientado a reducir la incidencia de la pobreza por ingresos en el corto plazo, mientras que en el mediano y en el largo plazo intentaron incrementar las capacidades de capital humano de la población (a través de las corresponsabilidades en educación y salud para los menores a cargo) y construir redes de acceso que permitieran vivir dignamente para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

En el caso de la Argentina en particular, hasta mediados de los setenta, el país se había destacado en la región por haber desarrollado un Estado de Bienestar extendido (Bustelo, 1992; Barbeito y Lo Vuolo, 1992; Beccaria y López, 1996; Somavia, 2007). Los sistemas públicos de educación y de salud, la asistencia y la seguridad social eran amplios, aunque respondían a un “universalismo restrictivo” (Lengyel y Novick, 2008). Desde entonces, se produjo la progresiva “retirada” del Estado de las funciones que tradicionalmente había cumplido, culminando con las políticas de ajuste y las reformas estructurales de los noventa (Cortés y Marshall, 1999; Lindemboin, 2003; Grassi, 2003). A partir de ello y en conjunción con otros factores se agudizó un contexto marcado por altos niveles de pobreza, indigencia, desigualdad, desempleo y precariedad laboral nunca antes alcanzados (Altimir y Beccaria, 1998 y 2001; Novick y Tomada, 2007). Es en este entorno en el que se crean los PTM en el país. Uno de los PTM precursores en la

informe final de resultados fue presentado en enero de 2010. A partir del mismo se profundizaron las líneas de trabajo aquí analizadas.

Argentina que en el año 1995 tomó en cuenta la situación de los desempleados fue el Programa de Empleo Transitorio Trabajar, el cual permitió cubrir 350.000 personas⁵.

Posteriormente el modelo económico vigente durante la década del noventa, ligado a una progresiva marginación y fragmentación social, colapsó en el año 2001 cerrando el PBI con una caída de 4,4% respecto del año anterior y en 2002 la contracción del nivel de actividad rondó el 11%. Se produjo entonces un fuerte aumento del desempleo que afectó principalmente a los jefes y jefas de hogar. El desempleo abierto que en 1991 era de 8,6%, en mayo de 2002 había llegado a 21,5%. En el mismo período, el trabajo no registrado había pasado de 25,2% a 38% (cálculos propios a partir de la EPH). Si bien los salarios nominales se mantuvieron constantes, la canasta básica de alimentos para una familia tipo aumentó casi 34%. En octubre de 2002, más de la mitad de la población (57,5%) era considerada pobre. La indigencia también creció, pasando de 3% en octubre de 1991, a 13% en octubre de 2001 y a 24,7% en mayo de 2002 (Golbert, 2007).

La recesión económica, la crisis de 2001-2002 y el significativo deterioro de la situación social, demandaron extender la escasa cobertura asistencial y elaborar una estrategia masiva de intervención. Dicha estrategia se cristalizó en la implementación, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), del Programa Jefes de Hogar (PJH), cuya cobertura abarcó 2 millones de familias que representaban aproximadamente el 20% del total de familias en el país⁶.

Desde el año 2003, el proceso de crecimiento en el nuevo régimen macroeconómico e institucional estuvo acompañado por un fuerte dinamismo en la creación de puestos de trabajo. En consecuencia, muchos beneficiarios del PJH lograron insertarse en algún empleo. En 2004 se realizó la segunda evaluación del PJH mediante una encuesta a beneficiarios que permitió conocer las características de quienes permanecían en el programa (SSPTyEL, 2005; Roca *et al.*, 2003), distinguiendo dos situaciones sobre las que operarían nuevos PTM. La primera abarcaba a personas con menores dificultades para encontrar un trabajo e insertarse laboralmente y la segunda, a los beneficiarios con mayor vulnerabilidad social, especialmente a aquellos con menores a cargo, y con limitadas posibilidades de garantizar ingresos a partir de un trabajo. Con base en este diagnóstico, el gobierno nacional modificó la política social poniendo en marcha el pasaje voluntario del PJH al Plan Familias por la Inclusión Social (PF) o al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)⁷. Por otro lado, también se extendió la cobertura de la pro-

⁵ El Programa Trabajar, implementado por el MTEySS en 1995, se constituyó como una política de empleo que otorgaba una transferencia monetaria condicionada al cumplimiento efectivo de una contraprestación laboral en actividades locales. Dicho programa surgió como respuesta al impacto negativo de la crisis mexicana de 1994 en el mercado de trabajo argentino. Por dicha razón, no debe ser comparado estrictamente con los PTM posteriores que toman en cuenta la situación del hogar y contemplan corresponsabilidades como la asistencia escolar de los menores y la vacunación. Es preciso mencionar que previo a este programa, durante la década del noventa existieron otros aunque de menor alcance: el Programa Intensivo de Trabajo, el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) y el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), entre otros.

⁶ El PJH fue contemporáneo con otros Programas como el de Transferencias de Ingresos para el Desarrollo Humano, el Plan Vida, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), el Programa Barrios Bonaerenses, el Plan Nacional Alimentario y el Programa Remediar, entre otros.

⁷ El SCE, implementado por el MTEySS, implicaba una transferencia monetaria mensual durante dos años. Se orientó a mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios, quienes debían asistir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para llevar a cabo diversas actividades que mejoraran sus posibilidades de

tección social, no sólo mediante la transformación gradual de los PTM, sino también a través de la implementación de la moratoria previsional y la movilidad jubilatoria para los adultos mayores.

Durante 2009 se extendió el período posible de permanencia de los beneficiarios en el SCE como paliativo a las repercusiones de la crisis internacional al mismo tiempo que se combinaron estrategias de políticas para resguardar los puestos de trabajo. Durante el último trimestre de ese año, una vez comenzado el trabajo de campo, se implementó el programa de cooperativas “Argentina Trabaja” vinculado con obras públicas locales o barriales. Paralelamente a la finalización del trabajo de campo de este estudio, se extendió el régimen de asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo para los menores a cargo de aquellas personas que se encuentran desempleadas o por fuera de la protección social legal que brinda una relación laboral formal⁸.

Los PTM -en sus diferentes versiones- o “planes”, como son llamados, de forma extendida en el país, se han constituido en un elemento fundamental en la vida de los sectores más pobres y siguen estando presentes e incidiendo en las dinámicas cotidianas al afectar el entramado familiar y local en el que operan. Desde esta perspectiva adquiere relevancia comprender los sentidos, las valoraciones y las tensiones que se entretejen alrededor de los planes sociales y su vínculo tanto con las estrategias y las decisiones laborales de los hogares así como con las lógicas de sociabilidad y gestión de recursos.

II. ESTRATEGIAS LABORALES Y SU VINCULACIÓN CON LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los PTM son un componente fundamental en la estructuración de las relaciones sociales de los sectores populares⁹. Para estos sectores, la fuerza de su tejido relacional vinculado con el territorio más próximo y el concepto tradicional de familia se encuentran anclados de manera particular en las actividades cotidianas y en las redes de ayuda mutua. Es por eso que la relación individuo-familia-barrio no puede ser pensada de la

inserción en el mercado de trabajo como búsqueda de empleo, orientación, formación, capacitación y práctica laboral. El PF, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, se dirigió a mujeres madres de familia con bajos ingresos, mediante una transferencia monetaria mensual. Dicha asignación no tenía un límite temporal preestablecido y ofrecía componentes de capacitación no obligatorios (suprimiendo la obligatoriedad que tenía la contraprestación laboral del PJH). Al mismo tiempo demandaba la corresponsabilidad en la presentación del certificado de vacunación y de escolaridad de los menores de 18 años a cargo. El traspaso a dichos programas era voluntario mientras coexistieran con el PJH.

⁸ Para ver los detalles legales de la “Asignación Universal por Hijo” ver el Decreto N° 1602 de 2009. Para conocer sobre debates e impactos remitirse a Maurizio (2009); Repetto *et al.*, (2009); Lo Vuolo (2009), entre otros.

⁹ En este estudio se utiliza la denominación sectores populares para describir el universo abordado, ya que de acuerdo a las transformaciones acaecidas en el último cuarto del siglo pasado en la Argentina, dicha denominación permite dar cuenta de las formas diversas en que las “clases trabajadoras” se inscriben en la sociedad. Es así como Merklen (2005) encuentra que los sectores populares pueden estar efectivamente marginados y desafiados del espacio y formas del trabajo tradicionales, pero fuertemente insertados en el territorio donde se vive. A su vez, hablar de sectores o clases populares también resulta una decisión de evitar recurrir, de manera descuidada, a la categoría de ‘pobres’ que retomando las precisas observaciones de Fonseca (2000) resulta una noción que entraña el riesgo de transmitir una imagen de vacío cultural. Hecha esta claridad de conceptos, durante el desarrollo del artículo, se usará indistintamente el concepto de “pobreza” o “sectores populares”, pero entendidos de manera unívoca en la definición que se ha explicitado aquí sobre este último término.

misma manera en todas partes ya que estas nociones varían de acuerdo a la categoría social con la que se trabaja. Es así como las unidades domésticas de estos sectores desarrollan estrategias de supervivencia en un esquema relacional de obligaciones recíprocas.

Teniendo en cuenta todo ello, antes de analizar las estrategias laborales y su vinculación con los PTM, es necesario precisar que se ha concebido aquí al hogar como una unidad analítica, entendiendo que este comprende a la unidad doméstica en tanto núcleo de decisión, generación y consumo de recursos (producción y reproducción) y se ha reflexionado sobre la manera en la que se estructura y varía según los atributos socioeconómicos. En consecuencia, cada respondiente fue considerado participante de grupos de pertenencia, principalmente la unidad doméstica que abarca la familia circunscrita a un territorio específico y su entorno relacional.

Como ya ha sido evidenciado en otros estudios (SSPTyEL, 2005; Maurizio *et al.*, 2007), las trayectorias laborales de los miembros de los hogares entrevistados se caracterizan por su alta vulnerabilidad frente a las distintas variaciones o alteraciones macroeconómicas y del mercado de trabajo. Las actividades predominantes de la población estudiada son aquellas vinculadas a la construcción, la seguridad, el comercio o a servicios generales poco calificados en condiciones de trabajo precarias o por medio de changas¹⁰. En las entrevistas, se corroboró que este tipo de actividades laborales es muy sensible a modificaciones en el contexto macroeconómico.

A partir de la reconstrucción de la forma de acceso a los programas, la gran mayoría se remonta a los años 2001 y 2002 como uno de los momentos más problemáticos en las trayectorias laborales y de vida de los hogares. Durante aquellos años, muchos miembros de estos hogares habían quedado cesantes y habían visto disminuir drásticamente sus ingresos por interrupciones en su trayectoria laboral. Sin embargo, marcaron una significativa diferencia entre ese período y la crisis de 2008-2009, donde se percibía menor intensidad en la afectación de sus condiciones económicas, aún cuando esta última crisis también repercutió en la situación laboral de los entrevistados de manera negativa. La disminución en el nivel de actividad, principalmente en los sectores intensivos en mano de obra no calificada, afectó a los trabajadores con inserciones laborales más precarias.¹¹

¹⁰ Si bien la gran mayoría de los entrevistados dieron cuenta de una inserción laboral precaria sin recalificaciones o mejoras en las condiciones de trabajo, se distinguen aquellos que se dedican a changas vinculados a oficios (principalmente albañilería, plomería, electricidad) y otros que realizan changas vinculadas a tareas no calificadas (limpieza de piscinas y jardines, servicios de mantenimiento en general, etc.). Para una caracterización de la informalidad laboral, ver MTEySS (2007) y Waisgras *et al.*, (2008).

¹¹ En cambio, al considerar sólo las respuestas de los trabajadores registrados (ETE, 2010), ellos consideran que la calidad de sus respectivos trabajos durante 2009 sufrió sólo algunas leves desmejoras y las expectativas que tienen sobre su situación laboral para el año 2010 son muy positivas. El 65% de los asalariados manifestó que ningún aspecto de su trabajo empeoró durante 2009 con respecto al año anterior. Del 35% que identificó algún problema, más de la mitad se lo atribuyó a la crisis internacional. Particularmente, el 90% de los trabajadores no empeoró su situación laboral en términos de horas trabajadas, el 88% no tuvo alteraciones en el pago ni en la frecuencia de cobro y el 78% no se vio afectado por el ritmo ni por la rotación de puestos de trabajo.

Situaciones

El barrio ahora está peor. Hace cosa de 4, 5 meses atrás se cayó (refiere a los meses de abril y mayo de 2009). Se nota, porque vos te levantás a la mañana y salís con un mundo de gente que va a trabajar. Pero, por ahí de pronto ves tanta gente adentro del barrio, que están en la casa. Los hombres, especialmente, están dentro de la casa. Entonces ahí vos te das cuenta, que hay un montón de gente desocupada (Esposa beneficiario PJH).

Ahora bajó muchísimo el trabajo, no sé qué es lo que pasa. Está todo parado. Mi esposo trabajaba en Gerli, trabajaba en Lanús, en el cruce Solano, y acá. Y ahora tiene un sólo lugar, una vez por semana (Beneficiaria PF, ex Barrios Bonaerenses, Plan Más Vida).

Además de la innegable influencia del contexto macroeconómico que imprime la incertidumbre como estructura de la experiencia cotidiana, los sectores populares, las trayectorias laborales de los entrevistados se encuentran signadas, entre otros factores, por las estrategias colectivas vinculadas a la organización del hogar. Especialmente, en el caso de las mujeres y de los jóvenes, la participación o no en el mercado de trabajo se encuentra atravesada por el ciclo de vida del hogar, particularmente por la presencia de hijos -o hermanos- menores, y por la manera en la que se establecen las relaciones de género al interior del grupo familiar.

Esto supone que para poder analizar la dinámica organizacional de los hogares beneficiarios de PTM es necesario dar cuenta de la manera en que se articulan los distintos miembros del hogar en relación con su actividad (ingreso o salida del mercado de trabajo), a la percepción de beneficios sociales o ayudas, y a la vinculación del hogar con las redes de sociabilidad y solidaridad locales (solidaridad entendida como cooperación). Para ello se analizan las trayectorias laborales masculinas y femeninas y su vinculación con el acceso a los PTM.

Trayectorias laborales masculinas

A partir del trabajo de campo se observa que son los varones quienes salen habitualmente a trabajar, constituyéndose en los principales proveedores de ingresos, siempre que las condiciones de inserción laboral lo permitan. Es en el marco de la interrupción de sus trayectorias laborales, frente a una situación de desempleo o ante la ausencia de posibilidades para realizar algún tipo de changa, que los programas de transferencias aparecen para los varones como una opción a ser considerada. Es decir, para la mayoría de los varones, la referencia a su condición de beneficiarios de un plan era vinculada a argumentos que apuntaban a mostrarse como trabajadores, como hombres que *hacían* y no que tan sólo *recibían*. Aún más, en algunos casos, las beneficiarias entrevistadas daban cuenta de los conflictos y discusiones que se habían generado en la pareja al querer convencer a sus esposos que aceptaran este tipo de planes.

El Plan Jefes vino cuando hubo una necesidad muy grande para nosotros, el tiempo después del saqueo. Cuando se armó el plan, directamente bajaron al barrio,

se pusieron en un club o en una iglesia donde se juntó toda la gente, y a todos los desocupados les dieron [un plan]. El Plan Jefes lo cobra mi esposo. Y, yo me acuerdo, yo le dije a él: “andá, anotate, porque vos estás sin trabajo”. Él hacía 17 años que trabajaba en una fábrica, y cerró por quiebra. Y no tenía ni ganas de salir, te podés imaginar. Y le dije: andá. Y él me dijo: “yo no me llamo plan”. Pero lo tenés que hacer por los chicos! (esposa de beneficiario PJH).

Como se evidencia en el testimonio anterior, para algunos hombres, aceptar el plan implicó vencer un sentimiento de vergüenza ya que suponía desplazarse del lugar de trabajador para pasar al de asistido y en muchos casos los hombres experimentaban tensión en este pasaje. Es precisamente por ello que tan pronto como las condiciones macroeconómicas se empezaron a recuperar a partir del año 2003, la mayoría de los beneficiarios varones del PJH se insertó en actividades laborales dejando atrás el plan¹². Simultáneamente, esa mejor situación socioeconómica, los mayores ingresos o un trabajo más estable de lo habitual permitieron sustituir “ayudas” que habían sido prioritarias para la subsistencia en situaciones críticas.

De todas formas, lo que se destaca a partir de las narraciones sobre las trayectorias laborales es la fragilidad e inestabilidad de la situación en la que se encuentran los entrevistados en función del tipo de empleo al que pueden acceder, la mala remuneración de sus tareas, las desigualdades propias de la ausencia de una formación y capacitación adecuadas, todo ello contextualizado por la estructura de oportunidades que brindan en conjunto las políticas públicas y las relaciones sociales y de mercado tanto históricas como vigentes.

Trayectorias laborales femeninas

Ha sido bien documentado que las mujeres son las que principalmente acceden y se mantienen en los programas de transferencias. Mientras el PF posee titularidad exclusiva para las mujeres, en el caso del SCE y el PJH (que no imponían esta restricción por sexo) existe también una elevada tasa de participación femenina, 75,3% y 73,1% en octubre de 2009 (MTEySS, 2009).

Entre las mujeres beneficiarias entrevistadas se pueden distinguir tres grupos: aquellas que no han tenido una ocupación alguna por fuera de las tareas de cuidado del hogar y de los hijos, otras que han transitado por diversas ocupaciones remuneradas y vinculadas al servicio doméstico o al cuidado de personas, y un pequeño grupo de mujeres que han tenido experiencia de trabajo en comercios, fábricas o talleres, principalmente en costura. Estos grupos de mujeres se diferencian a partir de la forma en que experimentan su “salida del hogar”.

Para las primeras no existía, previamente al plan, una “salida del hogar” pues todas sus ocupaciones se habían circunscrito a aquellas actividades vinculadas al cuidado del hogar y de los hijos. De esta forma, al iniciar las actividades de contraprestación, es habitual que las mujeres no establecieran una distinción entre trabajo y planes, con-

¹² Para revisar un estudio sobre la inserción laboral de los beneficiarios del PJH véase: “Análisis y seguimiento del Programa Jefes de Hogar (PJH). Estudio de la inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados con información del SIJP y la Encuesta de Evaluación de la SSPTyEL, DGEyEL del MTEySS (2006).

fundiéndose en sus discursos las referencias a una trayectoria laboral y el acceso a las actividades de contraprestación de los programas. En algunos casos, las beneficiarias realizaban su contraprestación en dependencias del municipio donde cumplían tareas de limpieza o mantenimiento. En estos casos las beneficiarias se referían a esa actividad como “trabajar en los planes”. Es decir que la contraprestación puede ser vivida y significada como trabajo frente a la ausencia de otra experiencia previa comparable. Además, en muchos casos las actividades de contraprestación, por ejemplo en comedores o copas de leche, son vividas como un trabajo, dado que las mujeres reconocen allí un lugar de pertenencia en el que se cumple con un horario y se tiene una responsabilidad asignada. Resulta interesante observar que en los casos en que este grupo de mujeres beneficiarias manifiestan el deseo de realizar alguna actividad laboral, su imaginario del mundo de trabajo se vincula con las actividades de contraprestación del PTM y un entorno relacional cercano o familiar.

En el caso del segundo grupo, la “salida del hogar” a través de la contraprestación es concebida directamente como una “salida a trabajar” adicional, ya que el trabajo fuera del ámbito doméstico propio, forma o formaba parte de sus rutinas cotidianas. Para aquellas mujeres cuyas trayectorias laborales se encontraban fuertemente vinculadas a las tareas de cuidado, servicio doméstico o limpieza, la contraprestación es experimentada como un retorno a la actividad; especialmente entre aquellas mujeres que habían abandonado su trabajo cuando formaron pareja, porque la demanda para sus servicios disminuía, o porque las posibles remuneraciones recibidas por su labor no compensaban los costos en los que debían incurrir -principalmente en relación con el transporte, distancias, tiempo y problemas de cuidado de sus hijos menores-.

Por último, las mujeres del tercer grupo son quienes más claramente establecen una distinción entre trabajo y planes. Este grupo se asemeja a la situación de los varones con trayectorias laborales en fábricas por largos períodos de tiempo, aunque este no fue el caso más significativo.

Una característica común a algunas de estas mujeres es la situación que genera el inicio de sus trayectorias laborales. Generalmente este no se desprende de una decisión autónoma sino que se deriva en momentos críticos de la historia del hogar. Principalmente cuando se separan del cónyuge, o cuando este se enferma, o cuando él queda desempleado y ellas deben salir a trabajar para garantizar el sustento de la familia. En otros casos “salen para ayudar” a su familia de origen; tal es el caso de mujeres que comienzan a trabajar en el servicio doméstico desde muy jóvenes, o que ingresan en alguna fábrica.

Como se mencionó más arriba, también se encuentran mujeres quienes habiendo trabajado antes de formar una pareja, dejan de hacerlo a partir de ese momento, en algunos casos a instancias del cónyuge. De acuerdo con los testimonios de estas mujeres, su nuevo lugar de madres y esposas resulta incompatible con el trabajo, ya que este supone ausentarse del hogar por largas horas y descuidar a los hijos. En sus argumentaciones se evidencian algunas marcas de las relaciones de poder al interior del hogar, ya que habitualmente se refieren a dichas interrupciones en sus trayectorias laborales o a la imposibilidad de buscar un trabajo, vinculadas con el hecho de ser quienes deben cuidar de sus hijos y ocuparse de “las cosas de las casa” porque sus cónyuges trabajan, pasan todo el día fuera y no quieren que descuiden a sus hijos.

Es lo que yo le decía a mi marido hoy: ahora está sin trabajo él, bueno, ahora me toca a mí salir a trabajar. (...) Me dice: ¿pero salís para ayudarme a mí? ¡No, para irme yo!, le digo. [Risas] no me entiende. Porque yo le digo: las nenas están grandes, el nene está grande, ¡yo también quiero salir!, le digo. (Beneficiaria PF)

Hace siete años que trabajo con mi tía en costura. Y antes en algunos talleres. Pero el tiempo que estuve en pareja, estuve sin trabajar. Hace más o menos 8 años que me separé, y ahí empecé con mi tía a trabajar en el taller. Pero antes estuve bastante tiempo sin hacer nada. ¡Que todavía no entiendo cómo pude estar todo el día sin hacer nada, te juro! [Risas] Pero fue por el nene. ¿Viste? Siempre por el nene. No, que es chiquito, que esto, que aquello. Y ahora me pongo a pensar, y digo, ¿cómo pude estar todo el día así, sin hacer nada? (Beneficiaria SCE, ex PJH)

En este sentido, las trayectorias de las mujeres resultan particularmente ilustrativas para comprender las dinámicas de los hogares de sectores populares, ya que persiste una fuerte distribución sexual del trabajo donde las mujeres cumplen obligaciones vinculadas al cuidado de los hijos y del hogar, mientras que los varones siguen sosteniendo el rol de proveedores¹³. En los casos en que la mujer también trabaja por fuera del hogar, no se cuestiona el peso que implica esta “doble jornada” de responsabilidad.

Una a veces termina cansada. Hay que trabajar y después seguir en la casa, porque no es como el hombre. Los hombres trabajan, después vienen, se bañan, se quedan tranquilos. Yo no termino más. Los chicos, la cena, la ropa (Beneficiaria PF, ex PJH).

Los conceptos de doble jornada y sobrecarga de trabajo han posibilitado, en cierta forma, la visibilidad de gran parte del trabajo femenino. La redefinición del concepto de “trabajo” ha permitido comprender el trabajo doméstico como una actividad que también produce (Ariza y de Oliveira, 2002; De Barbieri, 1984).

Si bien en algunos hogares biparentales el hombre puede remplazar momentáneamente a la mujer en el cuidado de los menores, en muchos otros, las mujeres se ven frente a la situación de tener que recurrir a la ayuda de vecinos u otros familiares para dejar a sus hijos cuando ellas deben salir a trabajar, en parte por la ausencia de instituciones de cuidado infantil en sus respectivos barrios. Incluso en este punto resulta central la constatación efectuada en el trabajo de campo: la asistencia a los cursos en el marco del SCE y del PF o el cumplimiento de las contraprestaciones del PJH y del PEC tampoco resultó fácil para muchas beneficiarias. Mientras ellas salen del hogar, deben proveer cuidado para sus menores, poniendo de manifiesto la carencia de guarderías infantiles o de servicios de recreación en los lugares donde se llevan a cabo las actividades vinculadas a los PTM.

¹³ Es preciso aclarar que no consideramos que esta situación se circunscriba exclusivamente a las mujeres de sectores populares. Sin embargo, lo que sí es claro es que las posibilidades de elección y acción frente a decisiones vinculadas con la “salida a trabajar” son mucho más reducidas para ellas en relación con mujeres de otros sectores socio-económicos de la población que poseen mayores capacidades y alternativas para apoyarse en un mercado de servicios domésticos y de cuidado, justamente ofrecido por las mujeres de sectores populares.

Bueno, a mí no me generaba problemas para ir a la contraprestación, porque mi nene iba a la mañana a la escuela. Pero a las otras chicas, que tenían chicos chiquitos, o iban a la escuela a otro turno, es como que, las jodía viste. Porque ponele que llevaban a los chicos, y tocaban algo de la casa, y ya... por ahí la dueña de la casa se enojaba. Aparte, para tenerlos 4 horas a los chicos, viste, quietos, no se puede. Así que no... Para mí no estaba bien organizado eso. (Beneficiaria SCE, ex PJH)

Es así como los beneficiarios de PTM participan también de actividades laborales en función de sus posibilidades de acceso y de los condicionamientos que son, a veces, contruidos históricamente o como respuesta a situaciones concretas.

Algunas re-significaciones en torno a los planes y el trabajo

En medio de pasajes permanentes y superposición entre empleo, desempleo y programas sociales, surge una serie de discusiones en torno a las diferentes concepciones sobre la noción de lo que puede considerarse “trabajo” para estos hogares. En muchos casos se pone de manifiesto una tensión entre un ideal de trabajo formal que parece resistirse a ser olvidado y la visión de su propia realidad que los aleja de la posibilidad de acceder a un mundo de trabajo protegido y estable que integró a las clases populares en la historia argentina.

En este sentido, los varones se resisten a la idea de aceptar un plan como trabajo, mientras que para las mujeres las actividades de contraprestación representan la responsabilidad de un trabajo. Esto es importante para comparar y poder comprender de qué manera mujeres y hombres resignifican el plan. Para los varones este se alejaba de la idea de trabajo, apareciendo sólo como una opción para complementar los ingresos de una actividad laboral muchas veces vinculada a un oficio. De este modo, el plan es percibido como algo accesorio y simultáneo al desarrollo de la ocupación en la que ellos se conciben como trabajadores.

Sí, me manejaba ahí, laburé para empresas, sí, laburaba 15-20 días, un mes... Siempre son todas continuadas, de quince, veinte días, una parte. Y cuando no tenía nada seguía con el plan, y eso me ayudaba. Algo es algo, aunque no es trabajo. (Beneficiario SCE)

Esto debe comprenderse a la luz del lugar que ocupan los sujetos en las tramas relacionales en las que se insertan. Así, Sarti (2007) plantea que los hombres forjan su “identidad masculina” a través del honor que adquieren al garantizar el sustento de su familia. Honra y trabajo se asocian a través de la realización de una actividad u oficio que los caracterice, les brinde identidad y valoración social. Entonces, si el trabajo es allí un valor instrumental que garantiza la identidad masculina adulta al proveer el sustento de la familia, el plan se opone al trabajo ya que su ingreso no permite la reproducción de dicha identidad por sí misma. Es necesario salir a buscar algo más para poder garantizar la reproducción y al mismo tiempo hacerse respetar como hombre-proveedor.

Por el contrario, para varias mujeres el plan aparecía identificado con la idea de trabajo, dado que la contraprestación constituía una responsabilidad que trascendía sus tareas habituales relacionadas con el cuidado de su hogar. En este caso, es interesante observar en los testimonios de las mujeres cómo estas construyen, a partir de sus actividades de contraprestación, una justificación para la “salida de su hogar”.

De esta forma, obtener el plan, y con él la obligación de cumplir con la contraprestación, significa ampliar sus redes de sociabilidad, conocer a otras mujeres del barrio con quienes comienzan a compartir experiencias de vida, se referencian las unas en las otras, en ocasiones discuten, pero también se asisten cuando alguna lo necesita. A su vez estas actividades les permite verse no sólo como madres y esposas sino que, fundamentalmente en el caso de aquellas que han optado también por asistir a cursos de capacitación en el marco del SCE o del PF, comienzan a incrementar sus expectativas de trabajo. Así, poder encontrar una actividad vinculada a la especialización realizada se convierte en un nuevo proyecto que les permitirá la salida más allá de los límites del hogar. Esto no implica que todas estas mujeres asuman una actitud crítica respecto a sus roles de madres y esposas, o que dejen de lado las tareas asociadas a los mismos, sino que intentarán compatibilizar estos nuevos espacios y tareas con aquellos. Y es por ello que aún cuando el PF no les exigía una actividad de contraprestación, algunas mujeres continúan participando de las actividades colectivas que surgieron en torno a las actividades de contraprestación del PJH, principalmente los comedores comunitarios y merenderos.

A mí me gusta trabajar. Si no tuviera trabajo acá (en el comedor) me pondría mal. Tenés que hacerte un lugar para los chicos, para limpiar, para todo. (Beneficiaria PF)

Cuando vengo al comedor, tomo un poco de aire, es otra cosa. Salís un poco a respirar, después de estar todo el día metida en casa. (...) por ahí el tomar un poco de aire, el no estar en tu casa con los chicos que te hacen renegar. Es un descanso que te hace bien. (Beneficiaria PEC)

Es importante recalcar que se puso de manifiesto una diversidad de percepciones y valoraciones en torno a los planes y al trabajo. Inclusive dentro de percepciones similares existen matices que amplían el vector de respuestas, esto en virtud de contextos particulares de los hogares, así como de sus trayectorias laborales y su ciclo de vida. Las expresiones de categorías contrapuestas dan cuenta de un universo de sentido que refiere a los valores tradicionalmente asociados al trabajo en la Argentina, valores reconocidos socialmente como positivos. El trabajo constituye un valor moral que organiza y ordena el mundo de los sentidos de los sectores populares urbanos, aunque no sólo de estos, pues también es asumido como valor por “otros” que miran a “aquellos” en su condición de beneficiarios de programas sociales. Es en este sentido que pueden comprenderse posturas contrapuestas que entran en tensión acerca del plan, debido a que el valor trabajo implica la laboriosidad y la autonomía, mientras que un plan puede asociarse comúnmente a características opuestas como la vagancia y la dependencia.

Es así como, por momentos, el plan aparece fuertemente contrapuesto a la idea de trabajo, de trabajo en tanto valor moral, es decir, a partir del cual se organiza la sociedad, en donde quien trabaja es reconocido y bien ponderado socialmente. Desde ahí, el plan es percibido como una ayuda, como algo que se acepta “porque no se tiene”, pero que no permite reconocerse y ser reconocido positivamente, en palabras de los entrevistados “no dignifica” porque el reclamo digno es por trabajo. De esta forma, incluso muchos de los beneficiarios de los planes insisten en remarcar que ellos cobran el plan porque verdaderamente lo necesitan.

Estábamos necesitando el plan, no teníamos una salida laboral segura. Porque siempre hacemos una changuita, pero eso no es nada. (Beneficiaria SCE, ex PJH)
Conozco gente que no debería estar cobrando el plan, porque no tienen necesidad. Por ahí, para mí sí son necesarios esos 200 pesos, porque esos 200 pesos yo los uso para la nena, lo uso para comer. Para lo básico, ¿viste? Pero he conocido, y conozco gente que lo cobra sin necesidad de estar cobrándolo, que puede trabajar. (Beneficiaria SCE, ex PJH)

En efecto, en ocasiones existe una serie de prejuicios y representaciones negativas para quienes son beneficiarios de un PTM. De acuerdo a lo analizado, se observan distintos criterios que según los entrevistados regulan el acceso a los planes. Es decir, hay un esfuerzo por distinguir entre quienes cumplen con ciertas condiciones para “merecer” un plan y quienes lo perciben injustamente. A su vez, quienes no son beneficiarios se refieren a quienes sí poseen planes de manera despectiva, llamándolos “mantenidos” señalando la incapacidad que tienen de garantizarse el sustento de manera independiente. Por el contrario, “ellos” se posicionan frente a “aquellos” como “no dependientes de nadie”, ya que pueden valerse por sí mismos.

Para mí, los planes generan gente vaga. Mi opinión. Porque tienen plan, viven de eso, entonces hay menos ganas de trabajar. Hay gente que tiene dos o tres planes. Yo pienso que si se sacan un poco esas cosas, la gente se preocupa más en hacer algo para trabajar. Sí estoy de acuerdo en que sea para la gente del interior del país, porque sé lo que es allá. Allá no hay recursos como acá, que te dan la leche, mercadería, no hay de esas cosas. (No beneficiaria)

Es por ello que los beneficiarios también se posicionan en función de estas imágenes circulantes, distanciándose de la figura del “mantenido”, o del “vago” con la que en muchas ocasiones se califica a quienes reciben algún programa. De ahí la importancia para los beneficiarios de referirse a sí mismos como a personas que “necesitan” la ayuda de los planes y sus continuas referencias a la carencia de recursos, al “no tener nada”, activándose como dispositivos de merecimiento a través de los cuales quien no tiene nada, y lo demuestra, merece la ayuda del plan.

III. MULTIPLICIDAD DE RECURSOS: LA *EXPERTISE* Y LAS REDES SOCIALES

Es importante destacar que los PTM han sido analizados aquí en tanto sus beneficiarios se hallan inscriptos y participan en una red de reciprocidad. En este sentido, la participación en esas redes debe ser comprendida de forma tal que quienes entran y salen de ellas, son o dejan de ser reconocidos como sujetos sociales legítimos en su relación con otros, constituyendo reciprocidades que implican obligaciones y derechos. Se es parte de un sujeto colectivo, como el grupo familiar o la comunidad local, donde se establecen relaciones asimétricas y así lo que se hace, lo que se encuentra, lo que se gana está destinado a un uso específico al interior de una o varias redes de reciprocidad porque esto garantiza la organización y sostenimiento del hogar.

Los relatos de acceso y permanencia en los PTM dan cuenta de la existencia de una “trayectoria de planes”. Es decir que los hogares no han visto interrumpida su condición de beneficiarios de PTM, bien sea permaneciendo en el mismo o migrando a uno posterior. Este tipo de trayectorias se encuentra ligada fuertemente a otro aspecto fundamental de la práctica cotidiana de la población estudiada: la gestión cotidiana de recursos, o lo que se denominará la “*expertise* de gestión”. En efecto, entre los entrevistados se puede reconstruir una *expertise* (Quemin, 1994) que se vincula específicamente con el saber práctico requerido para acceder a las distintas formas de recursos y servicios fundamentales para la vida cotidiana¹⁴.

Es así como la forma de acceder y permanecer en los programas implica un *saber hacer* de los beneficiarios. En este saber cotidiano se ha destacado la “peregrinación” permanente que se realiza por diversas organizaciones y espacios a partir de relaciones familiares, vecinales y/o políticas, implicando mediaciones que desdibujan la titularidad de quien brinda los recursos. Muchos entrevistados manifestaron un recorrido circular por diferentes espacios que les permite el acceso a diversos recursos monetarios o en especie en forma simultánea (por ejemplo del PJH al PF o SCE)

Y, con el plan familias estamos un poco mejor, porque es un poco más. Como te decía, tenemos la tarjeta del plan (refiriéndose al Plan Vida), que es sólo para comprar alimentos. Plata en efectivo no recibo de ahí. Pero eso de la tarjeta, más algo que pongo yo, ya son mercaderías que me duran todo el mes. Y con el plan, el otro (el PJH), eran 150 pesos, que es tan poco, y no teníamos la tarjeta esa. Así que ahora es como que nos alcanza un poco más. Y podemos hacer algo más, porque estamos arreglando la casa, y todo eso. Haciéndole la pieza a los chicos. De casilla de madera, pero bueno, van a tener lo suyo (Beneficiaria PF, ex PJH, Plan Más Vida).

¹⁴ El uso del término *expertise* permite dar cuenta de la experiencia de los entrevistados, o la ausencia de ella, en relación con un saber práctico adquirido en su búsqueda cotidiana por recursos de distinto tipo. No sólo en relación a las gestiones necesarias para acceder a un plan, información acerca de los beneficios sociales existentes, y los requisitos para obtenerlos; sino fundamentalmente a las gestiones cotidianas que deben realizar ya sea para inscribir a los menores en la escuela, conseguir medicamentos, acceder a los servicios públicos de salud, tramitar pensiones y jubilaciones, entre otros. Este saber práctico no era compartido por todos los entrevistados, sino que algunas personas aparecían como referentes que eran consultados para determinados trámites y gestiones, o estaban dispuestos a ayudar brindando la información que permitía realizar gestiones que en muchos casos se evitaban o se abandonaban por la desalentadora complejidad que las caracterizaba.

Esta *expertise* constituye en muchos casos la diferencia entre la posibilidad tanto de acceder o no a los PTM como de combinar múltiples planes o ayudas provenientes de distintas instituciones. En este sentido la *expertise* se encuentra también estrechamente ligada al conocimiento y vinculación de las redes sociales existentes en el ámbito local-territorial. Es decir, el conocimiento acerca de cuáles son los lugares que prestan asistencia, cuáles son las organizaciones sociales, barriales y comunitarias existentes, y quiénes son los referentes barriales, supone la posibilidad de acercarse a ellos. En algunos casos la dificultad de acceso a la información colabora en la construcción de supuestos que se establecen como verdades que paralizan y desalientan en la búsqueda de estos recursos. Tal como se puede observar en el siguiente testimonio:

Caminar los barrios te demanda mucho tiempo. Y bueno, te cuento qué más hemos hecho. Nos hemos capacitado, hemos tenido charlas de nutrición, de cómo movernos con el municipio, a dónde dirigir a la gente que tiene problemas de drogas, o violencia. De hecho yo me adjunté y realicé y fotocopié un cuadernillo que tiene todos números importantes. Si no tenés los medios para poder salvar a tu hijo, dónde podes dirigirte. Yo me fui capacitando en todo lo que pueda servirte a vos, que no sabes cómo moverte. (Beneficiaria PF, ex PJH. Coordinadora del comedor de una parroquia).

Por otra parte, además de la multiplicidad y simultaneidad de programas¹⁵, cabe destacar un rasgo que se repite a lo largo de las entrevistas analizadas: la multiplicidad de recursos a la que deben recurrir los hogares a fin de garantizar su subsistencia. En esta línea, el rol del trabajo para la reproducción social y colectiva puede incluirse también en la categoría nativa de otras “ayudas”. Esto es, el trabajo solidario o comunitario para producir bienes o servicios de consumo colectivo. Es el caso de grupos amplios de distintas unidades domésticas de un barrio o una zona que se articulan y se ponen de acuerdo para resolver alguna de las necesidades comunes, por ejemplo la alimentación en comedores comunitarios, actuando como refugio ante las situaciones más críticas.

Las estrategias múltiples para la consecución de distintos recursos en un mundo incierto, es lo que Merklen (2005) ha denominado la lógica del cazador. Siguiendo esta lógica, en la economía de los sectores populares también se realizan transferencias monetarias y en especie entre unidades domésticas, las cuales son remarcadas como “ayudas” que reciben de diversos hogares o familiares.

¹⁵ Se ha observado que algunos hogares percibían simultáneamente diversos beneficios cuya titularidad correspondía a sus distintos miembros. Entre ellos se han manifestado las diversas formas que toma la política de protección social en la Argentina a través de acciones nacionales (moratorias previsionales, pensiones por invalidez, asignaciones por familia numerosa y el Programa Nacional Alimentario) y provinciales (Barrios Bonaerenses, Plan Más Vida y la labor de las manzanas). Esto dio cuenta de una profunda dificultad para observar las diferencias entre los PTM -tengan o no con contraprestación compulsiva- y las políticas públicas más amplias de seguridad social como la moratoria previsional. Esto conllevaría a repensar la estrategia de difusión de las acciones de gobierno, el rol de los intermediarios y los factores locales que intervienen y el establecimiento de acuerdos sobre información clave, entre otros.

Voy a lo de mi primo y hago milanesas de pollo para ellos, que reparten, y yo me traigo un poco de pollo. El trabajo me lo paga con la carne (Beneficiaria, PEC).

Además de ello, las organizaciones de la sociedad civil, el Estado a través de subsidios o prestaciones de servicios, o la entrega de mercadería como paquetes de alimentos o materiales para la construcción de viviendas, también constituyen otro de los recursos reconocidos como “ayudas”.

Con el ingreso de mi marido, más lo que yo recibo del Plan Familias, más lo que me ayuda el papá del nene, más lo que yo trabajo, más alguna rifa que me hago. Porque yo también aparte vendo cosméticos y ahora, por ejemplo, me gané un perfume el mes pasado y ya lo rifé y saqué 200 pesos en la rifa. Es cuestión de darse maña (Beneficiaria del PF, ex Barrios Bonaerenses, Plan Más Vida).

Estas características de multiplicidad de recursos aparecen siempre como fuentes adicionales de aprovisionamiento, lo cual refleja que, en su mayoría, los miembros de los hogares beneficiarios de los programas identificados no dejan de realizar actividades laborales, comúnmente informales, al tiempo que siguen participando de distintos tipos de redes de reciprocidad familiar y barrial. De esta forma, se puede decir que los programas -si bien constituyen un ingreso gravitante en la economía de los hogares- no parecen desalentar la participación en distintas actividades y búsqueda de trabajo -aún cuando se trate de trabajos precarios-.

En este sentido, participar o estar inserto en determinadas redes relacionales también abre oportunidades en el mercado de trabajo y lleva a reconsiderar cuestiones latentes de lo que se conceptualiza como oferta de trabajo. Entonces resulta indispensable desentrañar el acoplamiento de dicho concepto a las formas en que se observa en lo local y en la dinámica de los sectores populares. Tal vez, estableciendo ciertas diferenciaciones por género y por una temporalidad disímil a la establecida a nivel macro, dado que las dinámicas del barrio, de la política local, de los hogares y de sus miembros, manifiestan realidades poli-rítmicas (Valencia García, 2002).

Así, analizando las entrevistas, se ha evidenciado la presencia de una oferta de trabajo permanente con búsqueda activa intermitente, que es condicionada por el contexto y las restricciones de la cotidianidad propia de estos sectores. Las formas y estrategias de búsqueda no suelen ser “activas”, en una concepción cuantitativa del término, dado que ellas dependen de las redes, las dinámicas cotidianas cambiantes, la posición en la estructura de roles del hogar. En este sentido, aquellas que parecen ser parte del espectro de la inactividad laboral, sólo transitan cerca de su frontera, sin llegar a traspasarla, simplemente porque no todos “tiran” currículum, buscan en el diario o salen a mirar carteles de forma continua.

Si fuera para trabajar, me gustaría que salga algo pero para hacerlo cerca de mí casa. Estar ahí lista por si sale, estoy dispuesta. (Beneficiaria PF)

Tenía una amargura, porque yo dije, bueno, al fin, consigo algo. Porque es muy difícil, chicas, conseguir trabajo. Es muy difícil. Por ahí te salen los carteles, o entregas

curriculum, y no te salen. Siempre me manejé por mes. Pero dadas las circunstancias, ahora me estoy manejando por hora. Siempre me hice tiempo también para el comedor. Buscar también algo para estar en el comedor. Antes no estaba todas las horas en el comedor. (Beneficiaria PF, ex PJH)

Estas formas de búsquedas se encuentran fuertemente vinculadas al tipo de barrio en donde se localiza la vivienda y las redes institucionales e informales allí presentes, es así como algunos aguardan a “que salga la oportunidad” para trabajar a través de las recomendaciones de conocidos y antiguos empleadores. También tienen en cuenta los costos que implican la búsqueda y los períodos de espera que demandan estos procesos.

Estaba fija en un trabajo en Moreno. Eran 7 integrantes de familia, nos llevábamos al pelo, yo tomaba mate cuando quería. Pero se olvidaron que para mí también aumentaron las cosas. Entonces yo pedí un aumento, no me lo quisieron dar, me decía que no podían. Entonces dije, trabajo hasta fin de mes, y no trabajo más. De hecho, me moví, no me gusta moverme de mi zona porque no me gusta viajar, me da miedo. Me salió un trabajo en Palermo, me fui a Palermo. Con la ayuda de mis hijos me moví. Me presento allá, me ofrecen 400 pesos, 6 horas, hacer toda la casa, con 7 integrantes. Saco mi respuesta, le dije que tenía que ver mi viático primero, porque no iba incluido viático, tengo 15 pesos de viático por día, saco la cuenta me están pagando a razón de 8,20 la hora, y no. Cuando yo me muevo acá en la zona, y me están pagando 10. Semejante viaje, no vale la pena (PF, ex PJH, Moreno)

El tiempo de viaje en relación con las distancias de los trayectos que vinculan el lugar de residencia y el lugar de trabajo, así como la capacidad de movilidad de la que disponen los sujetos para trasladarse de un lugar a otro, muchas veces desconocido, resulta central para comprender las dinámicas de los hogares en términos de trayectorias laborales y de las decisiones que toman en su búsqueda de recursos. En muchos casos las familias entrevistadas residen en asentamientos y villas del Conurbano Bonaerense o de La Plata, en territorios alejados de los centros urbanos principales, con escaso servicio de transporte público de pasajeros en relación con sus frecuencias y proximidad, además de los altos costos que implican.

El tiempo entendido en esta ecuación es evaluado frente a cada oportunidad laboral, tanto para los varones como para las mujeres, en función de la jornada laboral (tiempo de trabajo y tiempo de viaje), el tiempo dedicado a la familia, el costo de desplazamiento y la remuneración. Para algunos de los varones entrevistados, el resultado negativo de dicha ecuación había significado rechazar una oferta de trabajo. Para algunas mujeres, la distancia y el tiempo de viaje implicaban un obstáculo a la hora de considerar ofertas de trabajo. Es así como algunas manifestaban que descartaban directamente un trabajo (en el servicio doméstico o cuidando de personas) si este se encontraba en la Capital Federal ya que “no sabían viajar” y el desconocimiento de los medios de transporte para movilizarse era percibido con temor. Para otras, el tiempo requerido para viajar y trabajar les hacía imposible ocuparse de sus hijos, ya que eso

implicaba dejarlos solos todo el día o al cuidado de un tercero al que terminaban pagando casi la totalidad del sueldo percibido.

Además de los condicionamientos y restricciones objetivas del mercado de trabajo que impide el acceso a trabajos formales y estables, para estos sectores existe una apreciación de sí muy desvalorizada y negativa, que actúa como un condicionamiento para una búsqueda “activa” de trabajo. A su vez, los testimonios daban cuenta de percepciones negativas -o discriminación efectiva- relacionadas con el lugar de residencia, o con la apariencia personal, sus formas de hablar y expresarse, etc.

Los distintos costos simbólicos de tiempo y monetarios que implican la búsqueda y aceptación de un trabajo, también afectan el proceso de implementación y éxito de las políticas y programas ejecutados. Debido a dichos costos, se pudieron reconstruir dificultades para acceder a las Oficinas de Empleo municipales, delegaciones o a los lugares de capacitación, bien sea por distancias, tiempos de viaje, tarifas de transporte, dificultades para el cuidado de menores, enfermos o adultos mayores a cargo, así como también por percepciones negativas de sí, temores, resistencias a lo desconocido, o intereses disímiles con las opciones de capacitación ofertadas.

En síntesis, en este apartado se ha puesto de manifiesto una multiplicidad de estrategias que utilizan estas familias para garantizar la provisión de bienes y servicios necesarios para su reproducción social. De este modo, se combinan actividades laborales y domésticas, educativas y de cuidado distribuyendo responsabilidades y asignando roles, muchas veces absorbiendo mandatos sociales e imágenes de sí. Esta evidencia reafirma la importancia de analizar la especificidad de dichas relaciones en el núcleo doméstico y en las redes de parentesco, vecindad y proximidad para comprender las estrategias organizativas de los hogares.

IV. PLANES Y PRÁCTICAS ECONÓMICAS: ¿UN INGRESO ESTABLE EN UN CONTEXTO INESTABLE?

Partiendo de la sociología y la antropología económica que analizan las significaciones sociales que subyacen en las transacciones monetarias se pueden analizar los aspectos ‘no económicos del dinero’. Al respecto, Zelizer (1989) plantea que el conocimiento utilitarista se empeña en sostener la ilusoria asunción de que el mercado se encuentra “libre” de constreñimientos sociales y culturales. Si bien el dinero innegablemente es un medio objetivo de cálculo racional, no es sólo eso, pues se asignan distintos significados y se otorgan usos disímiles a tipos particulares de dinero.

De esta manera, los usos que se le otorgarían al dinero no se encontrarían aislados de las relaciones sociales en las que este se inscribe. Se presenta, entonces, una multiplicidad de operaciones de significación social que suponen dichas transacciones. En este sentido, se plantean unas primeras reflexiones para profundizar el conocimiento de la composición no sólo de la estructura de ingresos y recursos de los hogares, sino también la comprensión de la diversidad de prácticas económicas desplegadas para su sostenimiento.

En términos de Sarti (2007), Fonseca (2000) y Jardim (1998), las distintas actividades realizadas por los sujetos y sus decisiones respecto a qué hacer y cómo, serán comprendidas como parte de la dinámica familiar, en relación con las formas de asignar y usar el dinero y los recursos no monetarios. En este sentido, el trabajo y los programas son concebidos dentro de la lógica familiar de “mejorar la vida”, constituyendo el instrumento que viabiliza el proyecto familiar y no individual, aún cuando esa actividad sea realizada individualmente (Sarti, 2007: 85).

La forma de organizar el hogar no está aislada de las estrategias de búsqueda de recursos, las cuales están ligadas tanto a la asistencia provista por los PTM, a las distintas instituciones de ayuda directa, así como a las características de los puestos de trabajo a los que acceden. Es así como los programas inciden en la organización doméstica y en las distintas prácticas económicas de consecución de ingresos y recursos no monetarios, los usos y destinos del dinero, los gastos y las experiencias de ahorro y créditos.

Resulta interesante observar cómo, en medio de un contexto con ingresos laborales inestables, el dinero de los programas se convierte en ese ingreso seguro y previsible que les permite cierta estimación del futuro por lo menos para el corto y mediano plazo. A partir de la previsibilidad que otorgan, en cierta forma, las transferencias recibidas a través de los PTM, se desarrolla una serie de prácticas vinculadas con el sostenimiento de los hogares en el tiempo. Es así como el dinero del programa se usa para sustentar diferentes proyectos dependiendo del contexto específico, su composición, el ciclo de vida y el estado de ocupación y relaciones laborales de sus miembros.

Durante el período crítico de la economía argentina, comprendido entre los años 2001 y 2003, la transferencia monetaria de estos programas se constituía en la única fuente de ingresos para muchos hogares. Sin embargo, a partir de la posterior recuperación económica, la inserción laboral en distintas actividades del mercado -en relación de dependencia o no-, estas transferencias dejaron de representar un monto de ingreso sustancial y suficiente en el presupuesto de los hogares.

En ese sentido los PTM se fueron transformando en un complemento en la estructura de ingresos del hogar, junto con otros recursos monetarios y no monetarios que se obtuvieron a partir de una gestión cotidiana de la supervivencia. Es así como los PTM se han constituido en la certeza de un escenario contingente, aún cuando las transferencias no sean el ingreso principal del conjunto de recursos monetarios del hogar.

Yo tengo el plan familias hace dos años, antes tenía el plan trabajar con 150 pesos y el jefes. Y a mí me preocupa porque es la única entrada fija que tengo, aparte que yo hago otras cosas extras (Beneficiaria del PF).

Y el plan me ayudó un montón. No te sirve como para decir, ¡fa!, pero me salvó, a mí me ayudó muchísimo(...) Sigo con \$150 pero no me quejo. No me quejo porque yo he llegado a abonar la casa con ese plan, porque esto es plan FONAVI, donde vivimos (Beneficiaria del PF, Ex PJH. Coordinadora de un comedor parroquial).

En los relatos precedentes se manifiesta de forma explícita cómo el dinero de la transferencia se ha convertido en ese ingreso que, siendo menor en términos absolutos, es certero. Esto genera entre los entrevistados dos tipos de valoraciones; por

un lado se considera positivo tener el programa en la medida que brinda un ingreso mensual previsible; pues aunque desarrollan otras actividades que contribuyen a la composición del ingreso familiar, estas son muy inestables tanto en su periodicidad como en los montos remunerados. A su vez, por otro lado, se hace notoria una preocupación porque sólo se puede contar con el dinero de los PTM como ingreso previsible del presupuesto del hogar.

Respecto de los destinos de los ingresos percibidos, se puede observar que, en algunos casos, existe una correlación entre el origen y el destino del mismo. De acuerdo a esto, los ingresos que provienen de recursos inestables o precarios pero que son fruto del trabajo, en muchos casos, se destinan a los alimentos, complementando este aprovisionamiento con otros recursos como el Plan Más Vida o a partir de la asistencia a los comedores comunitarios. Sin embargo, los ingresos percibidos fundamentalmente a través de una actividad laboral más estable, especialmente cuando constituyen el principal ingreso del hogar, se destinan en la mayoría de los beneficiarios entrevistados, al cumplimiento de las deudas por créditos, pago de cuotas, o préstamos recibidos de familiares o compañeros de trabajo.

Ella va y cobra mil doscientos pesos porque ya le vienen descontados los préstamos, entendés. Ella va y cobra mil doscientos, mil doscientos saca del cajero (...) y llevamos la plata a pagar las cuentas, me dice: Garbarino, Megatone, Giudice. Y nos volvemos con 40, 50 mangos. Y después, bueno, comemos con lo que yo traigo (con lo que trae de su trabajo informal) (Beneficiario, SCE, Ex-PJH La Plata)

En la práctica, el uso de los planes –tanto de sus condicionalidades como de las transferencias– se transforma en relación con las condiciones estructurales en las que se encuentran las unidades domésticas y que constituyen el horizonte de sus posibilidades.

Las transferencias pueden ser pensadas desde el diseño de un programa para algo en específico, pero dado el contexto particular de cada familia, el ciclo de vida del hogar y la ocupación laboral de sus miembros de la familia, los planes son adaptados o “formateados” por los beneficiarios.

Mirá yo te soy sincero, yo con eso (con la plata del plan) me pago el seguro del auto y me pago la radio (el entrevistado tiene un auto propio y trabaja de remisero), que sin la radio no puedo laburar, viste. Yo ya me saco eso de encima. Porque es un peso grande para mí. Yo de seguro tengo 140 y de radio 110, imaginate. Tengo que laburar y poner un vasito para esto, en un vasito para la cuenta de aquello, de lo otro. Esos vasitos los eliminé, ¿entendés? Y me manejo con lo del plan para eso. (Beneficiario, SCE, Ex-PJH)

Los relatos dieron cuenta de una estrategia articulada al interior del hogar y en torno a los programas, porque no hay relaciones unívocas sino en constante transformación; estas a veces cambian según la lógica territorial, otras según los hogares participantes o las actividades desarrolladas. En este sentido, se puso de manifiesto

la construcción de estrategias al interior de los hogares para mantener alguno de los programas existentes. Por ejemplo, en algunos casos, dado el traspaso necesario que se estaba implementando desde el PJH al SCE o al PF, muchos varones intentaron pasar la titularidad del plan a sus esposas tratando que ellas pudieran acceder como beneficiarias de PF en su reemplazo. Sin embargo, algunos hogares no podían acceder al PF dado que las mujeres eran quienes, en el hogar, contaban con un trabajo formal y ello representaba una incompatibilidad para recibir el plan. Este hecho motivó a los varones de estos hogares para inscribirse en el SCE con el propósito fundamental de no perder el ingreso de un PTM, sin estar genuinamente interesados en capacitarse. Empero, más allá de que la intención primaria en la estrategia de estos varones no fuera capacitarse, la actividad de capacitación aparecía posteriormente en sus relatos como algo positivamente valorado.

Por otra parte, el plan, en tanto se constituye a menudo como el único ingreso previsible, resulta central, por ejemplo, para el pago de las cuotas de un crédito. Esto es así en muchos de los casos en los que no se puede suscribir a un empleo formal. Es importante resaltar que el “cálculo de razonamiento” que opera no es una estimación del costo financiero del crédito o el sobre-costos que terminan pagando por el bien que adquieren, sino simplemente la posibilidad y capacidad de pagar la cuota mensual, que en algunos casos es brindada por la transferencia del plan. El acceso a los créditos en comercios o a préstamos en instituciones financieras suele ser posible cuando alguno de los miembros del hogar posee un empleo formal y, en algunos casos, esta práctica puede convertirse en recurrente.

Crédito sí, yo cuando trabajaba en la municipalidad sacaba, ahí tengo los recibos que me descontaban por cosas. Ahora el que me saca créditos así es mi cuñado y le voy pagando con el plan. Con el plan, ponele, fui y me compraron una tele, le iba pagando por mes y así me pude armar de algunas cositas. (Beneficiaria y esposo, PJH).

Después (de la crisis) ella gracias a dios consiguió este laburito (un trabajo formal) yo después conseguí este laburito (trabajaba de remisero con auto ajeno) y después gracias a dios ella pudo sacar el préstamo y comprarme el auto a mí, como para que yo no esté tantas horas, porque en vez de 12 como ahora, antes hacía como 18, no estaba nunca en casa. (Beneficiario, SCE, Ex-PJH).

Y nos endeudamos en el sentido que yo tenía una casa que se me venía abajo, porque yo tenía una casita de madera (...) pero hoy por hoy tienen una casita de material con dos piezas (...) Yo con la plata del plan mío cobro y el crédito mío lo pago yo. Vamos a decir, me lo sacó él (el esposo) pero para ayudarlo lo pago yo... con el plan mío y la beca yo lo pago al préstamo. (Beneficiaria, PF, Ex-PJH).

En las referencias anteriores, aparece el crédito como una práctica de gasto fundamental para el logro de ciertas “mejoras” en su calidad de vida; esto implica tanto el acceso a bienes de consumo durable y de trabajo como refacciones en la vivienda. En el segundo caso se resalta que gracias a un préstamo pudo acceder al auto propio para trabajar como remisero y controlar su tiempo de trabajo y de descanso, dado que

anteriormente él trabajaba como peón de auto ajeno teniendo que laborar alrededor de 18 horas por día durante toda la semana. En el último testimonio, se destaca cómo la transferencia monetaria del plan permite pagar las cuotas de un crédito para ampliar la vivienda y tener así un mejor lugar para vivir. No es un dato menor, ya que el cónyuge varón, quien tiene un empleo formal, pudo acceder al otorgamiento del crédito, pero el dinero del plan que cobra la mujer es el que garantiza el pago de la cuota mensual de dicha deuda. Es así como se evidencia el acceso a créditos a través de terceros o la garantía del empleo formal en el hogar, pero lo fundamental es que la transferencia del plan es la que brinda la certeza para el pago de la cuota mensual.

En los relatos se repite de manera frecuente la compra de algunos bienes de consumo que son utilizados como una forma de “inclusión” en la sociedad, como una posibilidad de estatus, como por ejemplo zapatillas de marca. Al mismo tiempo también se destacan prácticas de ahorro destinado a la compra de ladrillos, bolsas de arena y materiales de construcción para mejorar y ampliar la vivienda. Tanto unos como otros, tal vez de distinta manera, resultan visibles para todos en el barrio, transformándose en símbolo de orgullo personal y prestigio social. Un ejemplo de ello, se puede encontrar en la manera en la que uno de los entrevistados se refería a cómo con su trabajo y la ayuda de su esposa, había podido construir su propia casa.

Fue de a poco, juntando de a poco como para destinarlo a comprar materiales y así fue que la terminé (a la casa), y ahora bueno de a poco le estoy construyendo al costado. O sea, mi mujer sacó un crédito... ella tiene más posibilidades (la mujer tiene un trabajo formal), y bueno, ahí estamos construyendo de vuelta. [¿Están agrandando la casa? (pregunta el entrevistador)] ¡Sí sí, sí!, ¡después les muestro si quieren!” (...) Lo único que pienso es terminar esa casa, eso es lo único. Tengo un orgullo de eso que estoy haciendo. (Beneficiario, SCE, Ex-PJH)

En términos de ahorro, se pueden reconstruir dos lógicas. Una relacionada con la finalidad de adquisición de un bien en particular, para algún suceso importante, como por ejemplo la celebración de los quince años de las hijas o la compra de electrodomésticos.

Cuando tuvimos que comprar una heladera, tuvimos que ahorrar más. Siempre te piden una garantía, un recibo de sueldo, no tenemos eso. Tenemos que llevar al contado. (Beneficiaria, PF)

Y otra lógica asociada a la previsión, a la reducción o control de lo fortuito en razón de sentirse asegurado ante lo contingente.

Siempre me dice mi marido que guarde cien pesos por las dudas. No guardamos mucho, pero algo queda. (Beneficiaria, PEC)

En esta sección a partir de la certeza del ingreso mensual del plan o la combinación de este con los ingresos laborales, se han manifestado distintos modos de finan-

ciamiento del gasto o consumo, a través de ingresos corrientes, ahorro y crédito. La confianza de tener un trabajo formal, en algunas ocasiones, o de contar con el ingreso de un plan en la mayoría de los casos, permite en cierta medida que las diversas prácticas económicas cotidianas otorguen un sentido de “estabilidad” y “previsibilidad” a la reproducción social. En síntesis, se ha destacado el lugar que el dinero de los planes ocupa en las prácticas de gasto, ahorro y crédito, en tanto representa un ingreso estable para el hogar.

Esta idea de estabilidad con la que se asocia el ingreso proveniente de los planes, se vincula con la posibilidad de proyección que permite el plan ya que, en comparación con el tipo de trabajo al que generalmente accede esta población, la continuidad de la transferencia en el tiempo significa un ingreso certero -aunque claramente insuficiente- que posibilita cierto tipo de previsibilidad en el desarrollo y proyección de sus prácticas económicas.

V. REFLEXIONES FINALES

La elección de una mirada cualitativa que permitió abrir la “caja negra” de lo que ocurre al interior de los hogares, en tanto unidad de toma de decisiones que organiza la vida de los sujetos, brindando dos avances importantes. Por una parte, algunas evidencias a los interrogantes planteados en estudios cuantitativos y, por otro, ha puesto de manifiesto una multiplicidad de relaciones entre las diversas esferas de la política pública, las instituciones y la cotidianeidad de los hogares.

La indagación llevada a cabo ha resultado fundamental para dar cuenta de lo que ocurre en las tramas locales, con múltiples matices a partir de la ejecución de los diferentes programas. En este sentido, integrar los aspectos aquí planteados se constituye como un reto a considerar en el diseño y la transformación de la política de protección social en la Argentina. A continuación se plantean breves reflexiones sobre lo que se consideran los hallazgos más trascendentales del estudio: las re-significaciones de los PTM, las relaciones de género y los PTM, la participación laboral, las formas de búsqueda de trabajo, los condicionamientos objetivos y subjetivos, la *expertise* de los sectores populares y la multiplicidad de afiliaciones territoriales y recursos y, finalmente, la certeza de ingresos que brinda la transferencia del plan en un mundo incierto.

A lo largo del artículo se evidenció cómo los PTM han adquirido diversas manifestaciones dentro de los hogares entrevistados y en el entramado local, combinando a veces distintos beneficios dentro del mismo hogar. En ellos, los PTM fueron reconfigurados simultáneamente como ayuda, asistencia, trabajo, ingresos, responsabilidad, colaboración, conflicto, estabilidad y espacio relacional.

Las relaciones inter-género e intergeneracionales dan cuenta de la primacía de los roles tradicionales en la organización doméstica, a menos que el varón proveedor falte en el hogar. Estas relaciones también implican diferentes significaciones y, por ello, para comprender los sentidos que los sujetos le otorgan a los PTM, es necesario considerarlos no sólo como recursos monetarios, sino como elementos que intervienen en los procesos de distinción y que organizan los grupos en los cuales las familias se insertan.

Al respecto se pudo comprobar que las contraprestaciones de los PTM han contribuido al desarrollo de espacios de socialización sumamente valorados, especialmente por las mujeres. Sin embargo, dichas posibilidades de capacitación y formación están acompañadas por complicaciones ante la ausencia de servicios de apoyo como instituciones de cuidado infantil o información sobre becas y viáticos. Para las mujeres, la contraprestación como oportunidad de “salida del hogar” se convirtió en un disparador de experiencias de sociabilidad, asumiendo compromisos con diferentes actividades que promueven el bienestar de la comunidad, incluso recuperando algunas pautas del mundo laboral a través de tramas barriales y domésticas. Así como el arraigo laboral tradicional implica una inscripción en un conjunto de relaciones sociales en torno del trabajo, la inscripción territorial en los espacios de contraprestación de los PTM, en sus diversas expresiones, constituye para las mujeres esferas importantes y valoradas de manera positiva, en tanto lugares de afiliación e integración.

Este no es un aspecto menor para pensar las transformaciones actuales y futuras de la política social en la Argentina. El avance de la política social con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, y la consecuente transformación de programas como el Familias por la Inclusión social y el Jefes de Hogar, obliga a la generación de espacios para la mujer desde la política pública, que no se vinculen exclusivamente con el cuidado de los hijos y el hogar. Al respecto, también es indispensable señalar la dificultad observada para encontrar diferencias entre los programas -sean o no con contraprestación compulsiva- y las políticas públicas más amplias de seguridad social como la moratoria previsional que conllevan a repensar la estrategia comunicacional y el rol de intermediarios involucrando temas como la titularidad de la cartera que lo brinda, la generación de espacios locales y el establecimiento de acuerdos sobre información clave.

Por otro lado, un hallazgo importante es la evidencia de una disponibilidad permanente para el trabajo, aunque en algunos casos esta se encuentra condicionada por aspectos objetivos y subjetivos que son creados y transformados por las dinámicas locales, haciendo difusas las fronteras entre la actividad y la inactividad, tal y como son conceptualizadas en un nivel técnico. Se destaca que los sujetos despliegan estrategias de búsqueda de trabajo que responden a una “razonabilidad” de las características del territorio en el que ellos se desarrollan. Es decir, han incorporado a su quehacer cotidiano las restricciones objetivas y subjetivas del medio que enfrentan, lo cual también implica la pérdida de autoestima, la limitación en sus expectativas y en la capacidad de proyección social dada la estigmatización social que sufren.

En este sentido, las formas que adquieren los lazos sociales y sus potenciales espacios de influencia -que rara vez trascienden el barrio y se reducen a espacios que impiden “saltar” barreras- son dimensiones primordiales para comprender y explicar las dinámicas y características de las trayectorias laborales de estos hogares. La manera en que estos sectores acceden al mundo del trabajo y conciben el trabajo es condicionada por dichos aspectos objetivos y subjetivos.

La evidencia empírica hizo posible validar la hipótesis de que aquellos hogares que han recibido algún tipo de PTM no han dejado de participar del mercado de

trabajo (ver SSPTyEL, 2005). Especialmente, los jefes de hogares han manifestado un reclamo por trabajo en lugar de un pedido generalizado por planes. En la mayoría de los casos, las trayectorias laborales coexisten con la participación en los PTM. Usualmente los montos recibidos a través de los PTM no son suficientes para el sustento de las familias, así como tampoco resulta suficiente el ingreso que obtienen de sus actividades laborales caracterizadas por la inestabilidad, la precariedad y la informalidad.

Esto contribuye a sostener que los hogares ponen en práctica una serie de estrategias simultáneas de acceso a recursos dinerarios y en especie, a partir de un rebusque cotidiano, lo que en general resulta complejo por las implicancias que acarrea en términos de reorganización doméstica, costos, tiempo y dinero. Entonces, el “ingreso disponible” de los hogares, conformado a partir de una multiplicidad de recursos y una pluri-actividad, está reflejando la situación de extrema vulnerabilidad en la cual se encuentran, aún cuando queden por fuera de las categorías y mediciones convencionales de pobreza por ingresos. En esta línea se ha convalidado que el acceso a los PTM y a otros recursos estuvo mediado en gran parte por las redes de reciprocidad local en la que los hogares están insertos. La multiplicidad de afiliaciones en el territorio actúa como un seguro social, de variadas dimensiones, que permite a los individuos hacer frente a un contexto de inestabilidad permanente. La imposibilidad de lograr una inscripción social estable, se vio reflejada en lo que Merklen (2005) identifica como “la lógica del cazador”.

El estudio mostró cómo las estrategias de los hogares se re-arman en función de las estructuras sociales locales, las prácticas institucionales, las políticas gubernamentales y la coyuntura macroeconómica. El crecimiento económico resulta crucial, aunque no suficiente, para una inserción laboral estable que proteja la calidad de vida. La mayoría de los hogares entrevistados ha permanecido en algún PTM durante los últimos ocho años, principalmente dada la inestabilidad en sus actividades laborales y en sus ingresos. Esto es así, pese a las significativas mejoras que ha experimentado la Argentina durante la fase de crecimiento en el período 2003-2008 en materia de condiciones de vida, mercado de trabajo y distribución del ingreso, pues estas no presentaron aún un correlato distributivo homogéneo en la población ni se han alcanzado los niveles históricos de bienestar.

Es así como aún la vulnerabilidad a las variaciones macroeconómicas y sectoriales está presente en estos hogares, cuya cotidianeidad se ve afectada casi de forma inmediata ante un episodio negativo, dado el tipo de relación con el mundo del trabajo al que pueden acceder. Por esta razón, ante la incertidumbre e inestabilidad de ingresos que caracteriza a los sectores populares, el dinero del PTM es el ingreso previsible que ha permitido -junto con otros recursos- brindar sustento al hogar y establecer prácticas de gastos, créditos y ahorros para realizar mejoras en su calidad de vida.

El diseño de políticas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable puede enriquecerse a partir de una perspectiva relacional que considere la articulación de las múltiples dimensiones en las cuales se desarrolla su dinámica cotidiana. Poder avanzar en mejoras de implementación de políticas requiere

conocer y comprender las prácticas locales, las posibilidades de acceso a las instituciones y a la información, las relaciones sociales que organizan la dinámica barrial, pero también comprender los mundos de sentido a través de los cuales se elaboran y re-significan dichas políticas así como la necesidad de coordinarlas y jerarquizarlas. La comprensión de lo local debe estar articulada con la dinámica nacional en materia sociolaboral y macroeconómica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, O. Y BECCARIA, L. (1998) "Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la argentina". Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- ALTIMIR, O. Y BECCARIA, L. (2001) "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, 160, Buenos Aires.
- ARIZA, MARINA Y OLIVEIRA, ORLANDINA de 2002 "Cambios y continuidades en el trabajo, la familia y la condición de las mujeres" en Urrutia, Elena (coord.) *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas* (México DF: PIEM/El Colegio de México).
- BARBEITO, ¿ Y LO VUOLO, R. (1992). "La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina". UNICEF-CIEPP-LOSADA, Buenos Aires
- BARSOTTI, CARLOS (1982), "La organización social de la producción de los agentes sociales. Las unidades familiares y sus estrategias". *Cuadernos del CENEP* No. 23 Centro de Estudios de Población.
- BECCARIA, LUIS Y LOPEZ (1996), "El debilitamiento de los mecanismos de bienestar social", en Beccaria y Lopez (comp.) *Sin Trabajo. Las características del empleo y sus efectos en la sociedad argentina*. UNICEF-LOSADA, Buenos Aires.
- BUSTELO E (1992), "La producción del Estado de Malestar". Ajuste y política social en América Latina" en Minujin (comp.) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Losada-UNICEF, Buenos Aires.
- CORTÉS, ROSALÍA Y MARSHALL, ADRIANA (1999), "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en *Desarrollo Económico*, n ° 154, julio-septiembre.
- DE BARBIERI, TERESITA, (1984) *Mujeres y vida cotidiana*, México, FCE/Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) UNAM.
- ENCUESTA NACIONAL DE TRABAJADORES EN EMPRESAS (ETE) (2010), "Balance del impacto de la crisis internacional y expectativas 2010 desde la perspectiva de los trabajadores". DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS.
- FONSECA, CLAUDIA (2000), *Familia, fofoca e honra. Etnografía de relações de gênero e violencia em grupos populares*. Porto Alegre, 2ª edición, UFRGS Editora.
- GOLBERT, LAURA (2007), Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Arriagada, I (coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, CEPAL-UNFPA, Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES (1986), *Los recursos de la pobreza. Familia de bajos ingresos en Guadalajara*. El colegio de Jalisco. Faltan datos de edición
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES; ESCOBAR, AGUSTÍN Y MARTÍNEZ CASTELLANOS, MARÍA DE LA O (1990): "Estrategia versus conflicto: reflexiones para el estudio del grupo doméstico en época de crisis", en De La Peña, G. et.al., (compiladores), *Crisis, conflicto y sobrevivencia*. Universidad de Guadalajara, CIESAS, México.
- GRASSI, ESTELA (2003), "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame". Tomo I, *Espacio*, Buenos Aires.
- JARDIM, MARTA DENISE DA ROSA (1998), "Negociando fronteiras entre o trabalho, a mendicância e o crime: uma etnografia sobre família e trabalho na Grande Porto Alegre". Porto Alegre, 138 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Mestrado - PPGAS/UFRGS)
- LENGYEL, MIGUEL Y NOVICK, MARTA (2008) "El modelo social en Argentina: los desafíos y dilemas post-crisis" estudio presentado en IIEL-OIT en noviembre.
- LINDENBOIM, JAVIER (2003), "El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos" en Lindenboim y Danani (coords.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- LO VUOLO, RUBEN (2009) "Asignación por hijo". Serie *Análisis de coyuntura* N° 22. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- MAURIZIO, R. (2009) "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y evaluación de sus costos" en Keifman, S. (comp.) *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*, OIT.
- MAURIZIO, R., B. PERROT Y S. VILLAFANE (2007) "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad", Serie *Estudios 6. Trabajo, ocupación y empleo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina
- MERKLEN, DENIS (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina, 1983-2003). Editorial Gorla. Buenos Aires.

- MOSER, CAROLINE (1996) "Situaciones críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza". *Serie Estudios y monografías sobre el desarrollo ecológicamente sostenible*, n° 75.
- MOSER, CAROLINE (1998) "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies". *World Development*, vol. 26 n°. 1.
- MTEySS (2007) "La informalidad laboral bajo la lupa" Análisis del Módulo de Informalidad Laboral. SSPTyEL, Buenos Aires.
- MTEySS (2009) Informe mensual de ejecución y perfil de los beneficiarios del SCE y del PJH. Área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo. Buenos Aires.
- NOVICK, MARTA Y CARLOS TOMADA (2007) "Argentina 2003-2006: ¿Un nuevo modelo de política económica y laboral?" en Novick, Tomada, Damill, Frenkel y Maurizio: In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact. *Serie Investigación*, núm. 114. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales IIEL-OIT.
- QUEMIN, ALAIN (1994) "L'espace des objets. Expertises et enchères à Drouot-Nord. En *Genèses. Sciences sociales et histoire*, Année 1994, Volume 17, Numéro 1, p. 52 - 71.
- REPETTO, FABIÁN, DÍAZ LANGOU, GALA Y MARAZZI, VANESA (2009). "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.
- ROCA, E., B. CAPPELLETTI, M. LANGIERI, M. MUSCOLINO, SOTO, C. (2003) "Plan Jefas y jefes de hogar desocupados: ¿política de empleo o política social?", presentado en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- SARTI, CYNTHIA ANDERSEN (2007) *A família como espelho. Um estudo sobre a moral dos pobres*. 4ª Edición, Sao Paulo, Cortez Editora.
- SOMAVIA, J (2007) "Introducción" en Novick, Tomada, et al. "Tras la Crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto". *Serie Investigación 114*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES (SSPTyEL) (2005). Segunda evaluación del PJH: resultados de la encuesta de beneficiarios en *Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo: Estudios 2004*, /1. MTEySS, Buenos Aires.
- SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES (SSPTyEL) (2006) "Análisis y seguimiento del Programa Jefes de Hogar (PJH). Estudio de la inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados con información del SIJP y la Encuesta de Evaluación". DGEyEL. MTEySS, Buenos Aires.
- VALENCIA GARCÍA, GUADALUPE (2002) "Pensar el tiempo desde las ciencias sociales" en *Cuadernos de Trabajo*, n°. 12. Universidad Veracruzana, México.
- VASILACHIS DE GIALDINO, IRENE (2007), "El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales". [99 párrafos]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 8(3), Art.6. <http://www.nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs070364>
- VILLATORO, PABLO (2005) "Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones". Reunión de Expertos: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL, 28 y 29 de junio de 2005.
- WAGSRAIS, S. Y SARABIA, M (2008) "Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires", en Banco Mundial y MTEySS (2008) *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires.
- ZELIZER, VIVIANA A. (1989), The Social Meaning of Money: "Special Monies", *The American Journal of Sociology*, Vol. 95, n°. 2. (Sep., 1989), pp. 342-377.
- Datos y estadísticas de www.indec.gov.ar; www.mecon.gov.ar; www.trabajo.gov.ar

ANEXO. CONSTRUCCIÓN MUESTRAL Y REGISTRO DEL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2009, realizando entrevistas semi-estructuradas a través de bloques específicos sobre familia y vida cotidiana, ocupaciones y trayectoria laboral, programas y oficina de empleo, contra-prestación y corresponsabilidades, educación (chicos y escuela), salud, transferencia y organización del hogar y representaciones sobre el trabajo y los planes.

El objetivo del mismo estuvo focalizado en los hogares beneficiarios de programas de transferencias monetarias directas como Programa Jefes de Hogar, el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Empleo Comunitario, el Programa Argentina Trabaja. A la vez, se estableció un grupo de comparación comprendido por hogares con características similares a las de los primeros que no percibían dichos beneficios.

El trabajo de campo cubrió una extensión territorial diversa dentro de La Plata y del Gran Buenos Aires (en la zona sur, Berazategui, Lomas de Zamora y Quilmes; en la zona oeste, Moreno, Malvinas Argentinas y San Miguel; y en la zona norte, San Martín y Tigre). Para garantizar la diversidad de la muestra se privilegió la búsqueda de informantes claves provenientes de distintas instituciones intermediarias: Oficinas Municipales de Empleo, bachilleratos populares, parroquias, comedores comunitarios y asociaciones barriales, asociados o no a alguna organización política.

La muestra quedó conformada por 28 mujeres y 7 varones, preservando así las proporciones nacionales que en general presenta el total de beneficiarios de estos programas. En la mayoría de los casos se presentó lo que denominamos en el artículo “trayectoria de planes”, es decir, los entrevistados o algún miembro del hogar había/n participado previamente de un programa. Sin embargo, la decisión metodológica para la construcción de la muestra estuvo guiada principalmente por la titularidad en el programa de transferencia monetaria directa vigente al momento de la entrevista.

TABLA 1

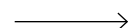
Cantidad de entrevistados según programa de transferencia monetaria (PTM)

Programas de Transferencias Monetarias estudiados	Abreviatura	Hogares entrevistados
Plan Familias por la Inclusión Social	PF	12
Programa Jefes de Hogar	PJH	8
Seguro de Capacitación y Empleo	SCE	5
Programa de Empleo Comunitario	PEC	3
Programa Argentina Trabaja	Cooperativas	3
No beneficiarios de los PTM objeto de estudio*	NB	10

TABLA 2

Caracterización de los hogares entrevistados por respondente, PTM, beneficios simultáneos y anteriores y municipio

#	Tipo de hogar	Respondente (sexo)	Programas de transferencias actuales*	Beneficios simultáneos	Programas anteriores	Municipio
1	Extendido biparental	Femenino	PJH			Berazategui (Martínez)
2	Nuclear monoparental	Femenino	No beneficiario		Copa de leche	L.de Zamora (Fiorito)
3	Nuclear biparental	Femenino + Masculino	PJH	Incentivo a cartoneros del GCBA	PJH	L.de Zamora (Fiorito)
4	Nuclear monoparental	Femenino	No beneficiario, espera Argentina Trabaja			L.de Zamora (Fiorito)
5	Nuclear biparental	Femenino	PF	PMV	PJH	La Plata
6	Nuclear biparental	Femenino	PJH, en proceso de elección por migración a PF oSCE			La Plata
7	Nuclear biparental	Masculino	SCE	PMV	PJH	La Plata
8	Nuclear biparental	Masculino	No beneficiario			La Plata
9	Nuclear biparental	Masculino	SCE	PMV	PJH	La Plata
10	Nuclear biparental	Femenino	Jubilada x Moratoria Previsional		PEC	La Plata
11	Nuclear biparental	Femenino	PF		PJH	La Plata
12	Nuclear biparental	Femenino	PEC			La Plata
13	Nuclear biparental	Femenino	SCE (extensión)		PJH	Malvinas Arg.
14	Nuclear biparental	Femenino	No beneficiario			Malvinas Arg.
15	Nuclear biparental	Femenino	PF			Malvinas Arg.
16	Nuclear biparental	Femenino	SCE		PJH	Malvinas Arg.
17	Nuclear monoparental	Femenino	PEC, espera Argentina Trabaja	Viandas de alimetros	SCE (finalizó), PJH	Moreno
18	Nuclear biparental	Femenino	No beneficiario (sin DNI)	Viandas de alimetros		Moreno
19	Nuclear biparental	Femenino	No beneficiario	Viandas de alimetros		Moreno
20	Nuclear biparental	Femenino	No beneficiario	PMV, Viandas de alimentos	PEC (abandono)	Moreno
21	Nuclear biparental	Femenino	PF, pensión por discapacidad en trámite	Viandas de alimetros	PJH	Moreno
22	Nuclear biparental	Femenino	PF, Plan Vida	PMV, Viandas de alimentos	PJH	Moreno
23	Nuclear biparental	Femenino	PF		PJH, FONAVI	Moreno



continuación Tabla 2.

#	Tipo de hogar	Respondente (sexo)	Programas de transferencias actuales*	Beneficios simultáneos	Programas anteriores	Municipio
24	Nuclear biparental	Femenino	PF		PJH	Quilmes (Solano)
25	Nuclear biparental	Femenino	PF, pensión por discapacidad en trámite	PMV	PF histórico, Barrios Bonaerenses	Quilmes (Solano)
26	Extendido biparental	Femenino	PF	SCE otro miembro	PJH	Quilmes (Solano)
27	Extendido biparental	Femenino	No beneficiario		PJH	Quilmes (Solano)
28	Extendido biparental	Masculino	No beneficiario	PMV, Atención materno infantil	PJH	San Martín (JL Suarez)
29	Extendido biparental	Femenino	SCE		PJH	San Martín (JL Suarez)
30	Extendido biparental	Femenino	PJH, espera Argentina Trabaja	Microcréditos y beneficios de otras ONG	Ayudas urgentes	San Martín (JL Suarez)
31	Extendido biparental	Femenino	PJH	Manzaneras, PMV, BarriosBonaerenses		San Martín (JL Suarez)
32	Nuclear biparental	Masculino	Argentina Trabaja		PEC	Tigre (Las Tunas)
33	Extendido biparental	Masculino	Argentina Trabaja		PJH y SCE	Tigre (Las Tunas)
34	Extendido monoparental	Masculino	Argentina Trabaja	PMV	PJH y becas	Tigre (Las Tunas)
35	Grupo focal	Femenino	PF (3); PJH(3); No beneficiario(1)			San Miguel

INTRODUCCIÓN

La extensión de los sistemas de protección social a través de la puesta en marcha de programas de transferencia monetaria para grupos de alta vulnerabilidad fue ampliamente desarrollada en diversos países de Latinoamérica. Este cambio demostró tener un impacto significativo como instrumento para reducir inequidades y mejorar las condiciones de vida de la población. En la Argentina, la puesta en marcha de la “Asignación Universal por Hijo” (AUH) –en noviembre de 2009– modificó el sistema de asignaciones familiares contributivas de los trabajadores asalariados registrados, extendiendo la prestación a los hijos de desocupados y trabajadores informales. Esto implicó una importante transferencia de ingresos para los hogares más vulnerables cuyo impacto efectivo en su bienestar aún es necesario evaluar.

A poco de su implementación, algunos trabajos empíricos¹ evidenciaron la potencialidad de esta política para mejorar distintos indicadores sociales. Estos recurrieron a simulaciones utilizando las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC disponibles en ese momento (en general, datos del primer semestre de 2009) e imputando a los hogares que reunían los requisitos formales el monto teórico por AUH. Se buscaba así evaluar su efecto potencial sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad. En el presente trabajo, a diferencia de aquellos, no se acude a la simulación teórica para identificar beneficiarios, sino que se toma ventaja de la disponibilidad de las bases de datos de la EPH más actualizadas con información indirecta sobre los ingresos derivados de la AUH, para evaluar el impacto efectivo de esta política. En consecuencia, se plantean dos objetivos: el primero, presentar una forma de identificar a los beneficiarios de la AUH sobre la base de la información disponible en la EPH y, el segundo, realizar una estimación del impacto que tiene la AUH en el cambio –o permanencia– de la posición de los hogares en la estructura de ingresos, así como en el mercado de trabajo.

El trabajo se estructura en 6 secciones. Se inicia con un breve apartado de antecedentes de esta política en la Argentina así como algunas cuestiones conceptuales. En la segunda sección se detalla la metodología de identificación de los beneficiarios de

* Juan Martín Bustos y Soledad Villafañe de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL.

¹ Agis, Cañete y Panigo (2010); Bertranou (Coord.) (2010); Gasparini y Cruces (2010); Basualdo, Arceo, González y Mendizábal (2010); Maurizio y Perrot (2011), entre otros.; y con anterioridad, Maurizio (2009).

la AUH en la EPH, así como las estrategias metodológicas para la selección del grupo de comparación. En el apartado 3 se realiza una breve descripción de las personas identificadas como titulares de la AUH y de sus hogares de residencia. A continuación se analiza el impacto que ha tenido este beneficio en la posición relativa de los hogares de los beneficiarios en la estructura de ingresos. En el apartado 5 se presentan evidencias preliminares sobre el impacto que tiene la AUH en el mercado de trabajo, habida cuenta de los debates que se dan en este sentido. Por último, se presentan una serie de conclusiones y nuevos interrogantes para avanzar en la profundización del análisis.

1. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS: ANTECEDENTES EN LA ARGENTINA

Los programas de transferencias de ingresos, en general, fueron la respuesta a diversas problemáticas económicas y sociales que se agudizaron durante los años noventa en América Latina. Los diseños tomaron formas diferentes según su énfasis en la mitigación de riesgos, en la creación de empleos, en el mantenimiento de cierto nivel de ingresos, y en la generación de capacidades a través de condicionalidades de educación, cuidado de la salud y trabajo. Es así como los programas de transferencias de ingresos (PTI), focalizados en población vulnerable, se orientaron a reducir la incidencia de la pobreza por ingresos en el corto plazo, mientras en el mediano y en el largo plazo algunos han apuntado a incrementar las capacidades de capital humano de la población.

En el caso de la Argentina en particular, hasta mediados de los años setenta el país había sido reconocido en América Latina por haber desarrollado un sistema de protección social que se extendía a la mayoría de la población, a través del vínculo que tenían los hogares con el mercado de trabajo en empleos formales.

Sin embargo, desde la década de los noventa se agudizó la progresiva “retirada” del Estado de las funciones que tradicionalmente había cumplido. Respecto de la política social en particular, el paradigma dominante propugnaba la implementación de programas fuertemente focalizados, orientados a paliar algunos de los efectos sociales de las políticas de desregulación de los mercados de bienes y factores (en especial el mercado de trabajo). En este contexto, en la Argentina se implementan una serie de programas, de los que se ha dado cuenta en el documento de Sarabia y Trujillo, que integra este volumen.

Un aspecto a destacar es la existencia de una importante institucionalidad forjada a lo largo de la implementación de programas masivos, como el Programa Jefes de Hogar (PJH), el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) o el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), que, en conjunto con la cobertura territorial de una institución como la ANSES, viabilizó la puesta en marcha rápida de la AUH, alcanzando en muy corto tiempo una cobertura de magnitud.

En concreto, mediante el Decreto 1602 de 2009, se extiende el sistema de asignaciones familiares contributivas de los trabajadores asalariados registrados, a los hijos de desocupados y trabajadores informales. La “Asignación Universal por Hijo” (AUH) estableció un monto de \$180 y, a partir de septiembre de 2010, el monto se incrementó

a \$220 por cada menor, en familias cuyos padres o tutores responsables se encuentren desocupados o trabajen en condición de informales, y se estableció que sólo es posible cobrar por un número máximo de 5 menores a cargo. Es importante recordar que mensualmente se liquida sólo el 80% del monto (\$176 por hijo), porque el 20% restante (\$44 por hijo) únicamente se hace efectivo y se consolida una vez al año, si se cumple con los requisitos educativos y de salud. Estos varían según la edad: asistencia a la escuela de los chicos a partir de los cinco años, inscripción al Plan Nacer y cumplimiento con el plan de vacunación obligatorio los menores de siete años y realización de control sanitario los mayores de seis.

Esta modificación de la política de protección social pone en el centro a los niños y adolescentes, cuyos padres se encuentran por fuera de los derechos que brinda una relación laboral formal. Por lo tanto, la AUH constituye una nueva fuente de ingreso clave para los hogares más vulnerables de la Argentina. En el mes de abril de 2011 la AUH cubría a 3.549.665 niños y adolescentes y a 1.889.458 titulares. El 48,6% de esos titulares cobró la asignación por un solo hijo, el 27,9% por dos, y un 23,5% por tres hijos o más.²

2. METODOLOGÍA

En este apartado se resumen los principales aspectos metodológicos, los cuales están desarrollados con mayor detalle en el Anexo: 1) la fuente de datos utilizada y el universo estudiado; 2) la identificación de los hogares que perciben la AUH en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); 3) la construcción de un grupo de hogares de “control” mediante la identificación de hogares que cumplen los requisitos para recibir la AUH; y 4) la construcción del panel y los indicadores utilizados para evaluar el impacto de la AUH.

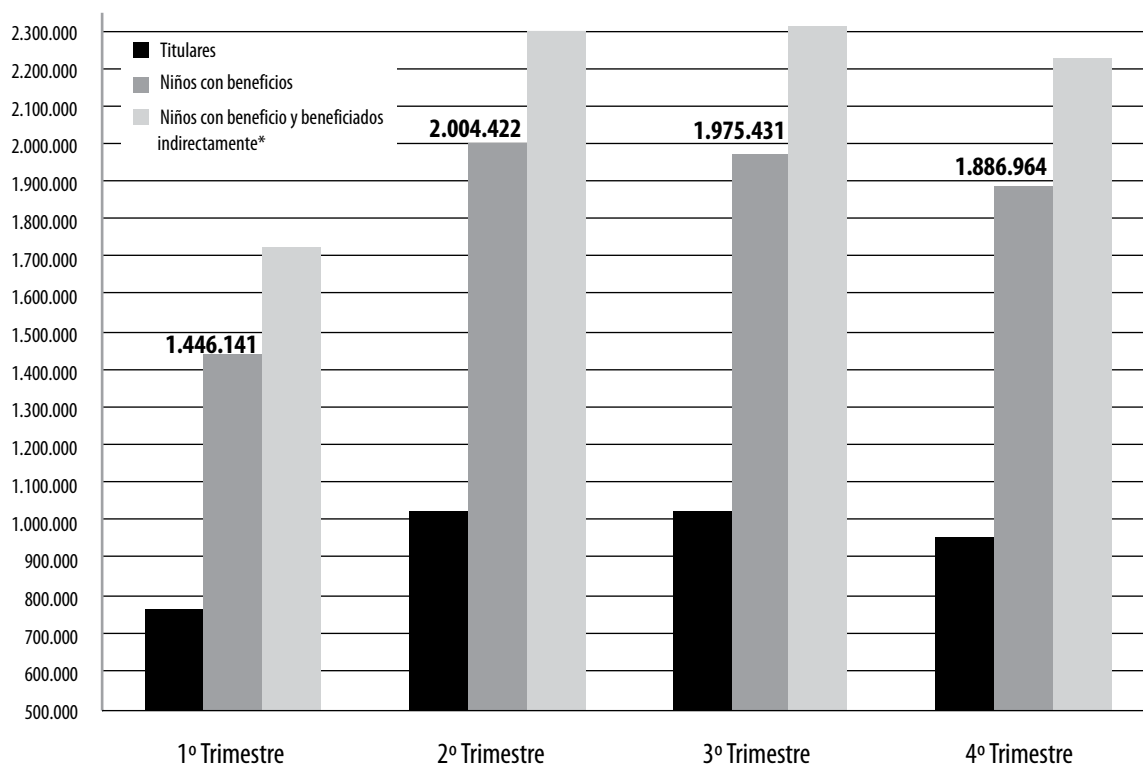
1) La fuente de información es la EPH del INDEC de los años 2009 y 2010. Para la identificación de los casos se trabajó con bases de datos trimestrales y para el análisis descriptivo y de impacto con datos del segundo semestre de 2009 y el segundo de 2010. Se utilizan los datos expandidos al total urbano, es decir, se considera que son representativos de la totalidad de la población urbana de la Argentina. En la descripción de los hogares y en el estudio de su posición en la estructura de ingresos, se optó por utilizar como unidad de análisis al hogar, caracterizándolo por distintas características de sus miembros. En el caso de los titulares de la AUH y de la participación en el mercado de trabajo, en cambio, la unidad de análisis fue cada individuo.

2) Como la base de la EPH no dispone de una pregunta directa que identifique a los perceptores de la AUH, la estrategia metodológica requirió definir los criterios para considerar a un hogar como beneficiario de la AUH. Se realizaron los siguientes pasos: a) se utilizó una variable de la base de datos que registra para cada persona los montos percibidos en el mes de referencia por “subsidio o ayuda social (en dinero) del

² Es importante aclarar que a partir de enero de 2010 perdió vigencia la complementariedad de otros programas de transferencias de ingresos con la Asignación Universal por Hijo. Esta normativa produjo una desvinculación masiva del PJH, que en abril de 2011 registró 12.805 beneficiarios. El SCE para este mes tenía 164.337 beneficiarios, el Programa de Empleo Comunitario (PEC) 103.033 beneficiarios y el Programa Jóvenes por Más y Mejor trabajo 61.937 beneficiarios.

GRÁFICO 1

Distribución de titulares de beneficios de AUH, de beneficios recibidos y de niños beneficiados por trimestre. Total Urbano. 2010.



Nota: niños con beneficios y beneficiados indirectamente incluyen a todos los niños que residen en un hogar que recibe la AUH, independientemente de la cantidad de beneficios que se perciban.

Fuente: estimación propia sobre la base de EPH-INDEC 2010.

gobierno, iglesias, etcétera”; b) a los montos declarados se los comparó con los hipotéticos a declarar por AUH, considerando la posibilidad de declaraciones por redondeo; c) de los valores identificados se comparó su frecuencia de 2010 con la de 2009 a fin de validar que se trataba de montos correspondientes a una política nueva, la AUH (y se comprobó su diferente frecuencia: 70 mil titulares en 2009 frente a un millón en 2010); d) finalmente, se comparó la cantidad de beneficiarios por titular captado por EPH con lo informado por la ANSES con resultados muy semejantes (estos cuatro pasos son desarrollados en detalle en el apartado 1 del Anexo)

Como ilustra el Gráfico 1, con la metodología propuesta se captaron algo más de un millón de titulares de la AUH durante 2010. En el primer trimestre se observa una menor incidencia del programa que puede adjudicarse a cierto retraso de las personas en declarar los beneficios. En el último cuatrimestre, en cambio, el aumento del valor de la asignación por hijo de 180 a 220 puede haber generado la declaración de valores que no se pudieron identificar como pertenecientes a la AUH. Por cada titular en promedio había 1,9 beneficios: con lo que en el trimestre de mayor captación se registran

2 millones de estos; la cantidad de niños que residen en hogares que reciben la AUH (independientemente de la cantidad de beneficios) es algo mayor, alcanzando los 2,3 millones³.

La magnitud de la captación de la AUH en la EPH podría considerarse baja si se la compara con los datos administrativos de ANSES, dado que equivale al 57% de esos registros. Sin embargo, considerando el muestreo de la EPH, las características del mercado de trabajo de las grandes ciudades y la cantidad de altas y bajas mensuales en los registros administrativos puede considerarse que el 57% captado es un porcentaje aceptable⁴. Adicionalmente, la experiencia previa de la EPH aporta en igual sentido: el PJH –que contaba con una batería de preguntas específicas para su captación en dicha encuesta– registró casi 1,1 millones de beneficiarios en el segundo semestre de 2003, cuando los registros administrativos informan que en 2003, en promedio, el programa cubrió a casi 2 millones de personas. La EPH entonces captaba el 56% de los beneficios de PJH; la misma relación entre lo captado actualmente por EPH y el registro administrativo.

3) El análisis de los efectos que tiene en los hogares la percepción de la AUH requiere la definición de grupos de comparación a fin de distinguir en qué medida lo que ocurre en estos hogares puede suponerse que se encuentra asociado al nuevo beneficio recibido. En este trabajo se optó por construir dos comparaciones diferentes: una “descriptiva” y otra “explicativa”. La caracterización descriptiva se realizó comparando los hogares receptores de AUH en 2010 con los que, también en 2010, cumplían los requisitos para recibirla pero no lo hacían. La caracterización explicativa identifica los hogares elegibles en el año 2009 y observa si reciben la AUH en 2010 o no (ver detalle en apartado 2 del Anexo). Esta segunda conformación de los grupos de hogares se acerca algo más a la lógica experimental, aunque sigue teniendo restricciones, como se verá en la presentación de resultados.

4) Para el análisis de impacto de la AUH se trabajó con paneles (segundo semestre de 2009 y segundo de 2010) a fin de contar con dos observaciones por cada hogar. Esto permite observar la dinámica de entrada y salida a los percentiles más bajos de la estructura de ingresos de los hogares (percentil 5 o primer ventíl 1, percentil 10 o primer decil y percentil 15) así como al mercado de trabajo de distintos grupos poblacionales, según la percepción o no de la AUH (ver detalle en apartado 3 del Anexo).

³ Esta diferencia puede deberse al límite máximo de 5 AUH por hijos, aunque también a casos de familias extensas en las que recibe el beneficio el menor de algún núcleo familiar y no el/los de otros núcleos (por ejemplo, un hijo del jefe y no así sus nietos).

⁴ A continuación se desarrollan con mayor detalle estos criterios: la EPH no se releva en áreas rurales a donde también llega la asignación universal; adicionalmente al asumir que el comportamiento de los centros urbanos más pequeños es similar al del interior urbano de EPH es posible que haya una subestimación. Esto porque, dadas las características del mercado de trabajo, la proporción de menores no cubiertos por asignaciones familiares quizás sea mayor en ciudades pequeñas que en grandes ciudades y capitales y de ahí la cobertura de la AUH posiblemente sea mayor. En segundo lugar, los registros administrativos muestran un elevado número de altas y bajas por mes (en parte debido a entradas y salidas del empleo formal): durante el tercer trimestre de 2010 el equivalente al 11% del total de beneficios correspondía a suspensiones (200 mil por mes) y altas (180 mil por mes). Esto puede llevar a que, en un mes dado, el que acaba de ser suspendido no declare el ingreso por AUH recibido el mes previo y que tampoco lo haga, porque no lo ha percibido, el que recién se incorpora a la AUH.

CUADRO 1

Presentación de modelos de análisis:

Variables y categorías creadas	2009	Implementación AUH	2010
	1ª observación		2ª observación
Percepción AUH y elegibilidad 2010			
Recibe AUH		AUH	
Elegible 2010		No AUH	Elegible
No Elegible 2010		No AUH	No elegible
Elegibilidad 2009 y percepción AUH 2010			
Elegible 2009 - AUH 2010	Elegible	AUH	
Elegible 2009 - No AUH 2010	Elegible	No AUH	
No elegible 2009	No elegible	No AUH	

Nota: las áreas grises representan atributos que no se utilizaron para la conformación de los grupos de hogares.

3. CARACTERIZACIÓN

Teniendo en cuenta la metodología descrita, se presentan algunas características de las personas identificadas como titulares de AUH y de los hogares en los que residen. En primer lugar, se presenta información sobre los titulares de la AUH detallándose su composición por sexo, edad, nivel educativo y algunas características de su participación económica. En segundo lugar, el foco se pone en los hogares en relación con los ingresos que perciben. A fin de situar su especificidad se los compara con las características de los hogares que son elegibles en 2010.

Características de los titulares

La mayoría de los titulares que reciben el beneficio de la AUH son mujeres (87%), lo que hace que ellas tengan una marcada presencia en todas las categorías de las otras variables. Un 50,7% de las mujeres titulares es cónyuge del jefe de hogar y un 21% es jefa de hogar, mientras entre los varones un 5% es cónyuge y un 74%, jefe. Es destacable, a la vez, que casi un 20% de los titulares identificados es hijo del jefe de hogar, lo que ilustra el peso de los hogares extendidos en los sectores de menores ingresos y en la población beneficiaria.

CUADRO 2

Distribución de los titulares de AUH por relación de parentesco, grupos de edad y nivel educativo según sexo.
Segundo semestre de 2010.

	Sexo			Sexo	
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
	% columna	% columna	% columna	% fila	% fila
Relación de parentesco					
Jefe	74,3	21,5	28,3	33,6	66,4
Cónyuge/Pareja	5,3	50,7	44,9	1,5	98,5
Hijo/Hijastro	14,3	20,2	19,4	9,4	90,6
Yerno/Nuera	2,1	4,1	3,9	7,2	92,8
Otros fam. y no fam.	4,0	3,5	3,5	14,5	85,5
Grupos de Edad					
Hasta 17 años	7,9	0,9	1,8	56,5	43,5
18 a 25 años	9,3	21,7	20,1	5,9	94,1
26 a 35 años	27,6	38,9	37,4	9,5	90,5
36 a 45 años	29,4	27,5	27,8	13,6	86,4
46 a 55 años	17,3	9,4	10,4	21,3	78,7
56 años y más	8,5	1,6	2,5	43,4	56,6
Nivel educativo					
Hasta Primaria incompleta	16,9	8,8	9,8	22,1	77,9
Primaria completa	29,6	30,0	29,9	12,7	87,3
Secundaria incompleta	29,6	31,2	31,0	12,2	87,8
Secundaria completa	17,9	20,5	20,1	11,4	88,6
Superior incompleta y más	6,0	9,5	9,1	8,5	91,5
Total	100,0	100,0	100,0	12,8	87,2
N	129.165	878.029	1.007.195		

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

Aunque la AUH –a diferencia de muchos de los programas de transferencias condicionadas en América Latina– no establece como requisito para cobrar el beneficio que sea su titular la madre o una mujer en su función de adulto responsable, se evidencia que esto ocurre tanto por el traspaso de beneficiarios desde programas que sí lo exigían (como el Familias) como por una “auto-focalización” en las mujeres. La mayoría de los titulares se concentra en las edades centrales, el 85% tiene entre 18 y 45 años. Las mujeres titulares muestran una estructura de edad más joven que la de los varones y un 88% de ellas tiene entre 18 y 45 años frente a un 66% de los varones.⁵ Por último, se observa que, en general, el nivel educativo de los titulares de AUH es bajo: cerca del 71% no ha completado el secundario y un 10% no concluyó el nivel primario. Si se compara el nivel educativo de los titulares de 18 a 55 años con la población de igual edad que no recibe el beneficio es claro el contraste: entre los titulares sólo el 30% completó, al menos, el secundario mientras que en el otro grupo el 60% lo hizo; esta diferencia es algo más marcada entre las mujeres que entre los varones (datos no presentados).

Si bien en el último apartado se realiza un análisis específico del mercado de trabajo y su dinámica, aquí presentamos una breve caracterización de la inserción laboral de los titulares de la AUH. En primer lugar, destaca que la mitad de los titulares son activos y la mitad inactivos. Entre los inactivos, el 82% se declara como ama de casa. Entre los activos la tasa de desocupación es del 12% y entre los que se encuentran ocupados el 74% son obreros o empleados que en su mayoría (81%) se encuentran en una relación laboral no registrada, sin descuento jubilatorio. El restante 19% de trabajadores asalariados que sí tienen descuento jubilatorio se compone de un 24% de empleadas domésticas y un 76% del resto de los asalariados. La identificación de asalariados registrados como titulares de AUH puede estar asociada a la importante dinámica de altas y bajas en el sistema administrativo de la ANSES⁶. Coincidentemente con la fuerte presencia femenina entre los titulares, un 46% de los asalariados se desempeña prestando servicio doméstico en hogares particulares (el 99,5% son mujeres).

Características de los hogares

Los hogares que reciben el beneficio de la AUH son un 8,1% del total de hogares mientras que aquellos hogares que no tienen asignación pero que poseen un perfil que los haría clasificar como potenciales beneficiarios representan algo menos, el 7,6%⁷. El

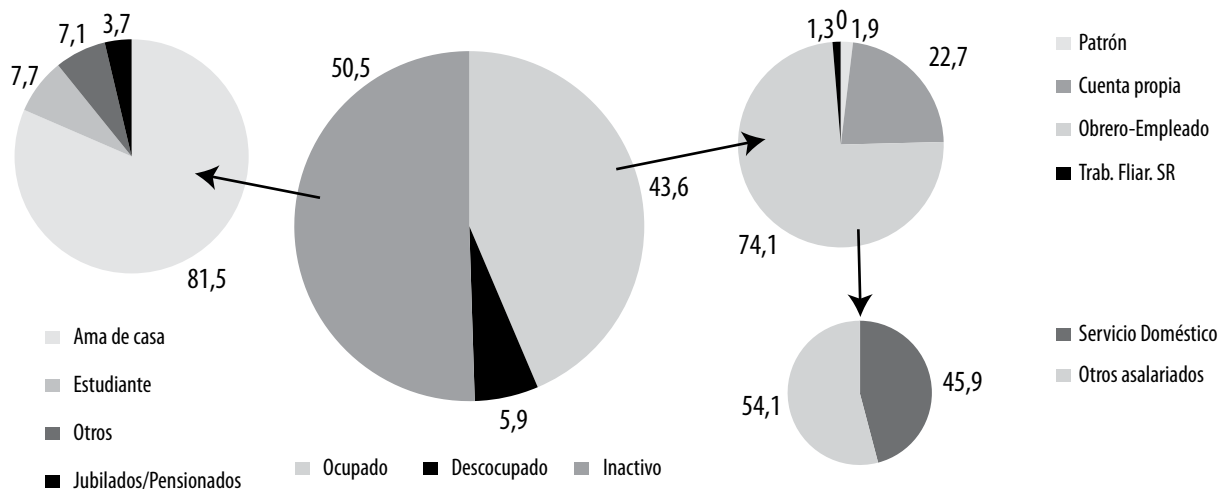
⁵ Si bien son poco casos, el peso de los menores de 18 es mayor entre los varones que entre las mujeres, aunque su composición por sexo es semejante. Esto estaría reflejando situaciones donde el menor es el beneficiario, dado que en un 64% de los casos el monto declarado se corresponde con el de una asignación.

⁶ Estos titulares asalariados registrados captados por EPH que no pertenecen al servicio doméstico son 47 mil, los datos de ANSES muestran que en el mes de abril de 2011 fueron dados de alta 184.912 niños y jóvenes y 102.456 titulares para cobrar la AUH. En el mismo período fueron suspendidos 162.774 niños y 85.171 titulares. Ello da indicios de una alta rotación laboral de los titulares del beneficio.

⁷ Si bien el porcentaje de hogares cubiertos y potenciales beneficiarios es similar, no lo es la cantidad de niños que viven en ellos. En efecto en el 7,6% del total de hogares considerado como “elegible en 2010”, viven 1,95 millones de menores. El 30% de estos menores, 600 mil, reside en un hogar que recibe otro subsidio que no identificamos como AUH. Si en los hogares elegibles se observara la misma relación presentada en el gráfico 2 entre niños residentes en hogares AUH y niños beneficiarios, se estimaría que los niños beneficiarios podrían ser 1,65 millones, de los cuales 500 mil están actualmente cubiertos por otro subsidio. Esta estimación es un poco elevada en relación con la obtenida por otras fuentes, pero puede deberse a la metodología utilizada, tal como se describe en punto 2 y 3 del apartado metodológico. Calvi, Cimilo y Chitarroni (2011) en un trabajo con metodología similar estiman que un 16% de los menores

GRÁFICO 2

Condición de actividad, ocupación e inactividad de los titulares AUH identificados. Segundo semestre de 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

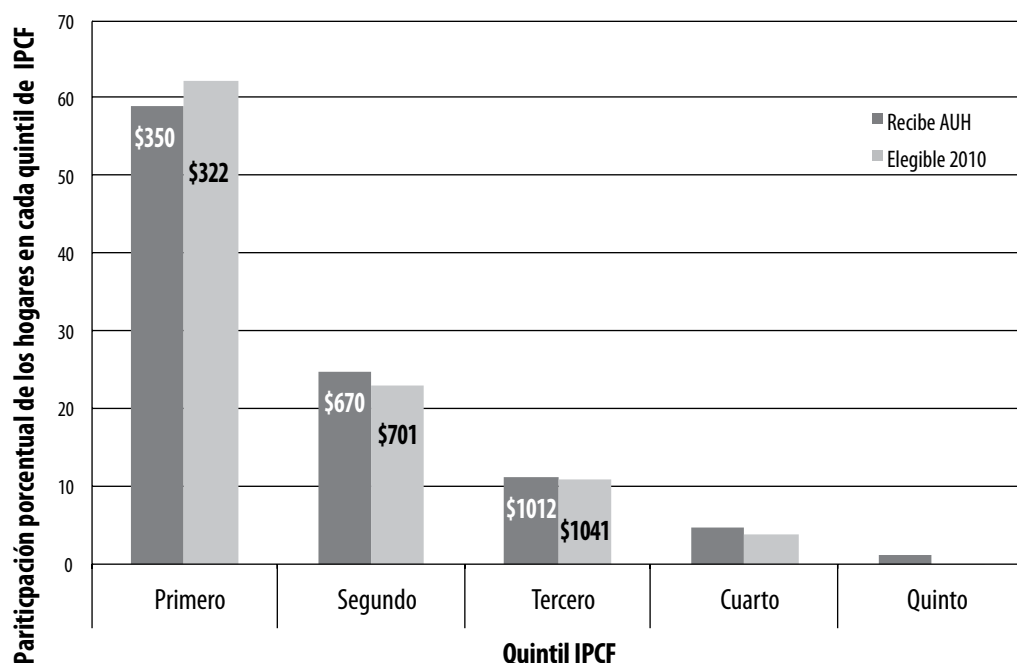
ingreso *per-cápita* familiar de los hogares que reciben AUH es en promedio mayor que el de los elegibles en 2010 (\$574 vs. \$539, respectivamente). A la vez, es claro que los dos grupos identificados (hogares AUH y hogares elegibles) se distribuyen de manera semejante entre los quintiles de ingreso, concentrándose fundamentalmente en el quintil de menor ingreso.

Dada la importancia que este ingreso tiene en los tramos más bajos de la distribución, se optó por analizar especialmente lo sucedido en los percentiles 5 y 15 de ingreso por adulto equivalente. En especial se examinan los cambios que tuvo, entre el segundo semestre de 2009 y el de 2010, la participación de los hogares que reciben la AUH y los elegibles en 2010 en esos percentiles. El gráfico siguiente muestra que la participación de este tipo de hogares (AUH o Elegibles que no la reciben) en los percentiles de ingreso más bajos es muy alta y permite comparar si esa participación fue mayor o menor respecto al año previo y cómo fue ese cambio para cada tipo de hogar. Datos complementarios (del resto de los hogares, del percentil 10 y tasas de entrada y salida) son presentados en el cuadro 10 del Anexo 2.

captados por la EPH-INDEC no recibe la AUH, si bien sus estimaciones corresponden a 31 aglomerados, si uno extendiera esos resultados a total urbano, serían alrededor de 1.760.344 menores. De estos, un 20% reside en un hogar que reciben otro subsidios. Dentro del 80% restante, los autores identifican que casi un 20% de los menores asiste a establecimientos privados o no asiste a la escuela, lo que no les permite cumplir la condicionalidad. Otro 14% de esos menores no es hijo del jefe de hogar por lo que no se sabe si sus padres tienen atributos que no permiten que la reciba. Una tercera razón que podría explicar la no cobertura es la posibilidad de que los niños no cuenten con la documentación apropiada, propia o de sus progenitores; si bien no hay medición directa de esto en la EPH, los autores encuentran un peso relevante de las jefaturas femeninas incompletas y de situaciones conyugales de separación o soltería, que podrían sugerir algunas dificultades para presentar la documentación requerida.

GRÁFICO 3

Distribución de hogares con AUH y hogares elegibles en 2010 e Ingreso *per cápita* familiar promedio (Ipcf) por quintiles de Ipcf. Segundo semestre de 2010.



Nota y fuentes: ver cuadro 9 en el Anexo 2.

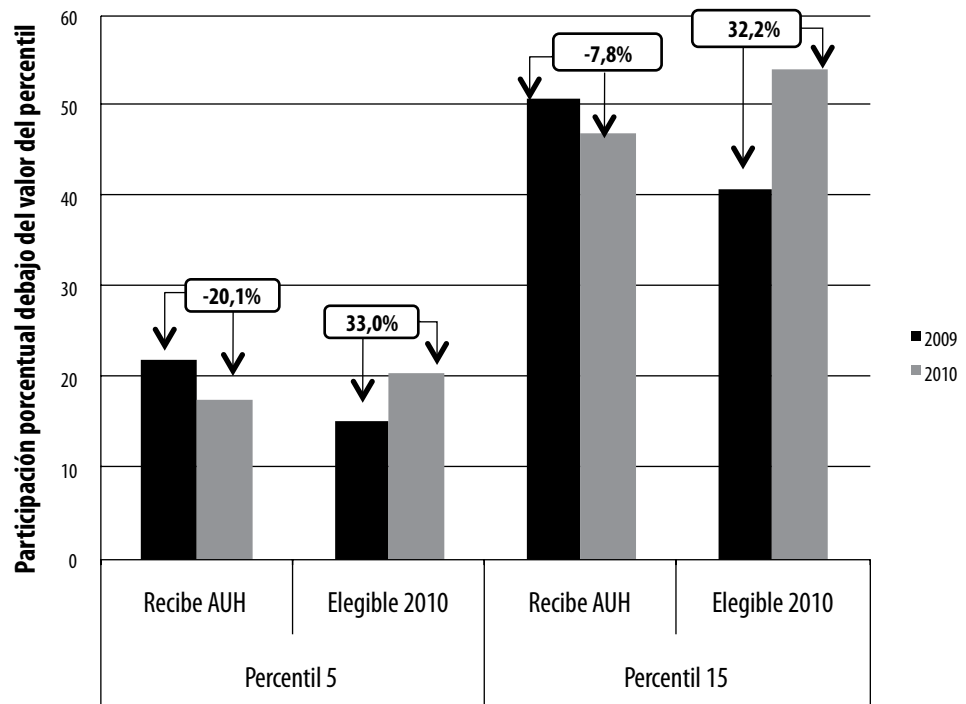
En primer lugar puede destacarse la buena focalización de la AUH, dado que la mitad de los hogares (50,9%) que lo reciben se ubicaban, en 2009, en el 15% de hogares más pobres (P_{15}). Asimismo al recibir la AUH estos hogares redujeron su participación en ese percentil (P_{15}) en un 8%, llegando a un 47% en 2010. Como contraste, se observa la situación de los hogares que poseen los atributos para percibir la AUH en 2010 y no lo hacen. En este grupo de hogares la proporción de hogares que se ubica debajo del percentil 15 se eleva en aproximadamente un tercio entre 2009 y 2010 pasando del 41% al 54%.

Dado el monto de la AUH, es esperable que contribuya en mayor medida en alejarse de los percentiles de ingresos más bajos⁸. Respecto al primer ventíl (debajo de P_5), entre los hogares que reciben la AUH la reducción de su participación es de 20%, por el contrario en los hogares del grupo elegible 2010 esta aumenta un 33%. Esto hace que la mejor situación relativa en 2009 de este segundo grupo se invierta y la participación en el primer ventíl en 2010 sea superior (20,4%) a la que tienen los hogares beneficiarios de la AUH (17,7%).

⁸ De la misma manera que los análisis previos estimaban un impacto mucho mayor en la indigencia que en la pobreza. Los trabajos realizados de hecho estiman tasas de pobreza e indigencia del orden del 12% y 5% en hogares, por lo que la noción de P_5 y P_{15} puede asociarse a dichos conceptos.

GRÁFICO 4

Participación de hogares con AUH y hogares elegibles en 2010 debajo del percentil 5 y el percentil 15.



Nota y fuentes: ver cuadro 10 en el Anexo 2

El análisis de las tasas de entrada y salida de cada uno de estos percentiles (ver Cuadro 10 en el Anexo 2) deja en claro que esta reducción de la participación en los percentiles de ingresos más bajos que se verifica entre los hogares que reciben la AUH en 2010 más que explicarse por un aumento de la salida desde esos percentiles –que de por sí es muy alta en todos los grupos de hogares–, lo hace por una disminución muy marcada de las tasas de entrada al percentil. En efecto, por cada diez hogares debajo de P_5 de ese grupo que había en 2009, en 2010 salen de ese estado 5,3 hogares y entran solamente 3,3, mientras que para los hogares del grupo elegible en 2010 dejan ese estado 5,4 hogares y entran 8,7 de cada 10. Este desempeño del grupo elegible 2010 refleja la vulnerabilidad de los hogares en los estratos de ingresos más bajos: el deterioro de su situación de ingresos es, probablemente, consecuencia de pérdida de ingresos laborales entre 2009 y 2010, lo que conduce a algunos de estos hogares a las posiciones más bajas de esta estructura de ingresos. Si bien en determinados casos puede tratarse de episodios de muy corta duración, de contar con la AUH, el impacto de estos eventos se vería atenuado.

No obstante la mejora relativa de los hogares que reciben la AUH en 2010, debe mencionarse su situación de vulnerabilidad: la participación de estos hogares en los percentiles más bajos más que duplica a la del total de hogares con menores y triplica

a la del total de hogares; por ejemplo, se sitúan debajo de P_5 el 17,7% de los hogares AUH, frente al 8% y el 5% de los otros dos totales.

4. IMPACTO DE LA AUH EN LOS INGRESOS

La descripción realizada en el apartado anterior, si bien muestra qué características tienen los hogares que reciben la AUH en 2010 frente a los que no la tienen, no debe tomarse como una evaluación del impacto que tuvo la AUH en sacar a los hogares de los percentiles más bajos de ingresos, durante su primer año de implementación. Esto debido a que el grupo “elegible en 2010” se compone de hogares que probablemente, como se ha dicho, empeoraron su situación laboral, lo que los habilita, justamente, a ser “elegibles”. Una perspectiva diferente se obtiene al fijar los criterios de elegibilidad en 2009, para luego diferenciar en 2010 si esos hogares perciben o no la AUH; este diseño se acerca más a una comparación con un grupo de “control” (tal como se presentó en el Cuadro 1 del apartado metodológico)⁹.

El Gráfico 5 muestra que, en el año 2009, el grupo de hogares “elegible en 2009 con AUH en 2010” se sobrerrepresenta debajo del percentil 5 con una participación del 33% y debajo de P_{15} con un porcentaje del 67% frente a 21% y 50%, respectivamente, del grupo elegible en 2009 sin AUH en 2010”, en adelante grupo de comparación.

Las reducciones de la participación en los percentiles de bajos ingresos entre 2009 y 2010 de los hogares que recibieron la AUH ilustran el fuerte impacto de la política. Su influjo más marcado se ve en la participación debajo de P_5 , la cual se reduce en un 36%, mientras entre los hogares del grupo de comparación lo hace en un 22%. La reducción de la participación persiste siendo más elevada en el primer decil (ver Cuadro 11 del Anexo 2) pero las mejoras son semejantes en los dos tipos de hogares debajo de P_{15} , que se reduce en casi un 16%. Que las reducciones de la participación en los percentiles más bajos sean marcadamente decrecientes en el caso de los hogares que perciben la AUH a medida que se asciende en la estructura de ingresos, es consecuencia de los montos asociados al beneficio, en los hogares de comparación esa tendencia es menos pronunciada (para más detalle ver el Cuadro 11 en el Anexo 2).

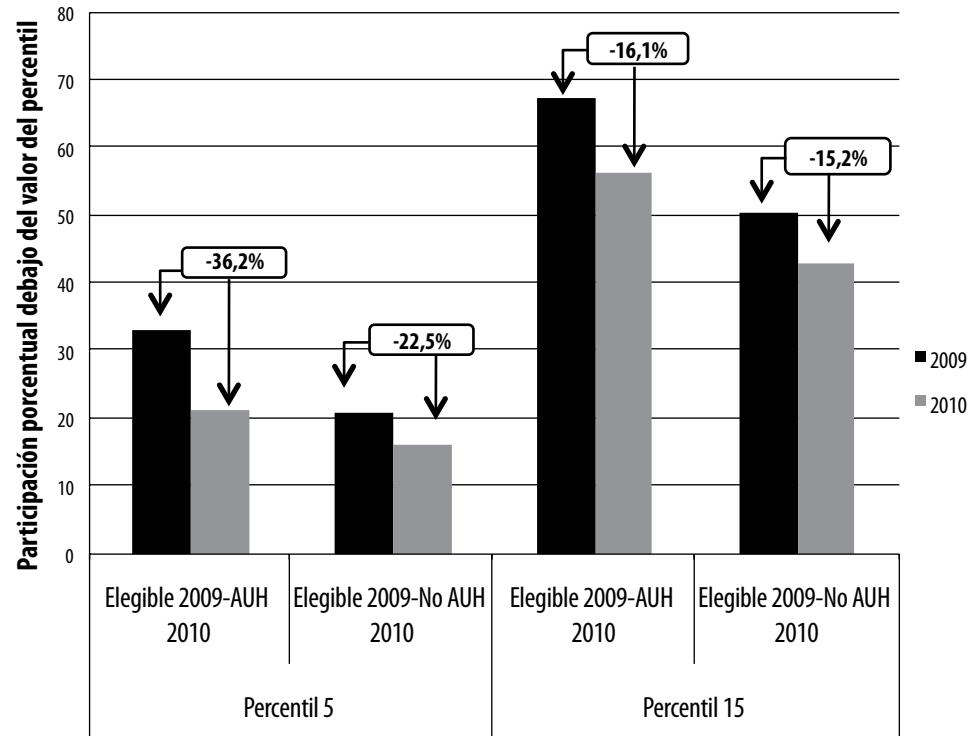
Las mejoras observadas en los dos tipos de hogares elegibles en 2009 esconden cierta heterogeneidad, debido a su situación de elegibilidad o no en 2010. El cuadro 12 del Anexo 2 presenta con mayor detalle los posibles recorridos de los hogares vulnerables: desde la situación de elegibilidad en 2009, su percepción de AUH en 2010 y su situación de elegibilidad en 2010.

Esos resultados permiten destacar que si los hogares se mantienen elegibles en 2009 y 2010 y se los compara según la percepción de la AUH, el efecto de reducción

⁹ Este análisis también tiene sus inconvenientes. Por un lado la participación de los grupos de hogares (con AUH o sin AUH en 2010) en los percentiles de ingresos más bajos es diferente como en el análisis previo. Por otro lado, una restricción adicional es que el grupo que no percibe la AUH puede ser que no lo haga porque mejoró su situación en 2010, es decir dejó de ser elegible. En cambio, el grupo que percibe AUH, en teoría no puede mejorar su situación accediendo al empleo formal porque deja de pertenecer a este grupo. Así, si la mejora entre los elegibles de 2009 pasó por aumentar su ingreso laboral o acceder a un puesto formal, es difícil que los encontremos percibiendo la AUH, aunque lo hayan hecho con anterioridad.

GRÁFICO 5

Participación de hogares elegibles en 2009 según percepción de AUH en 2010 debajo del percentil 5 y el percentil 15.



Nota y fuentes: ver cuadro 11 en el Anexo 2

de la participación en los percentiles bajos es marcadamente superior para quienes la perciben. En cambio, si los hogares son elegibles en 2009 y dejan de serlo en 2010, la percepción de la AUH también establece diferencias positivas en términos de una mayor reducción. Sin embargo, es destacable que la “pérdida” de la condición de elegibilidad –casi exclusivamente por eventos laborales– permite reducciones superiores al 50% de la participación en los percentiles más bajos y que esta reducción no se ve atenuada al subir en la escala de ingresos.

Impacto de la AUH según características de los hogares con menores

Al poner el foco en algunas características de los hogares con menores, se puede observar la variación de los impactos de la AUH en la participación en los percentiles de ingresos más bajos según estos atributos. En primer lugar, se indagó si existen diferencias según la cantidad de menores que residen en el hogar (ver Cuadro 13 en el anexo 2). Lo primero que puede observarse es que, como es sabido, los hogares con mayor cantidad de menores tienen mayor probabilidad de encontrarse entre los hogares de menores ingresos *per cápita* (o por adulto equivalente). Sin embargo, también se observa que las mejoras ocurrieron en los hogares con mayor presencia de niños. Entre

los hogares elegibles en 2009, tanto si reciben o no la AUH en 2010, se observa en general una distribución semejante con una marcada reducción de la participación en los percentiles más bajos de los hogares con un menor, seguidos por los hogares con tres o más menores y con la mejoría más baja entre los hogares con dos menores. La reducción más marcada de la participación en P_5 se observa entre los hogares con sólo un menor con AUH: un 48%. La reducción de la participación en ese percentil entre los hogares AUH con 3 o más menores, en tanto, es del 39%.

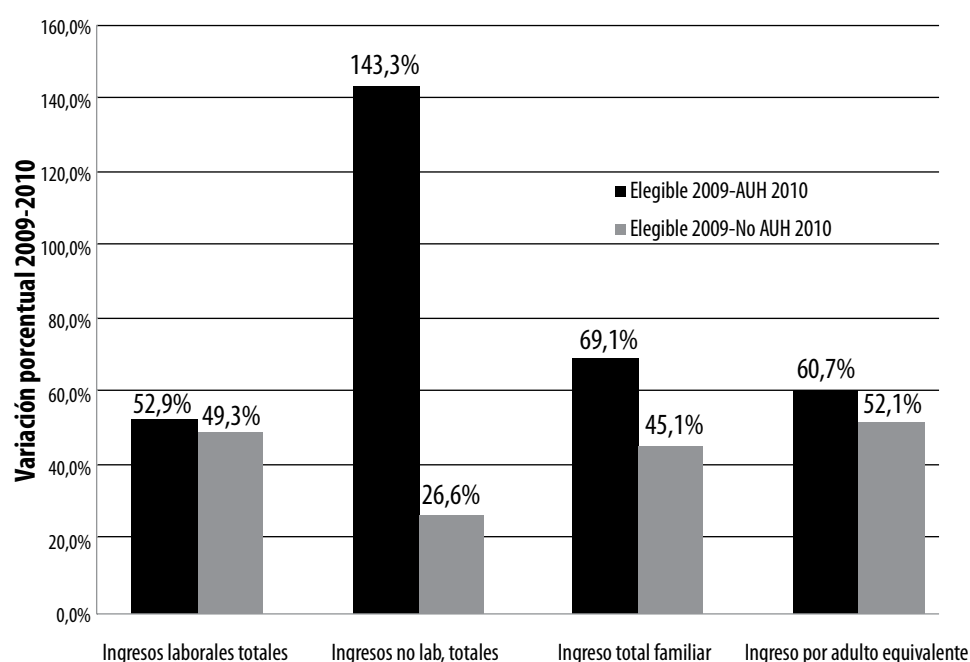
En segundo lugar, se analizó el impacto de la AUH caracterizando a los hogares según si el núcleo es completo, es incompleto con jefatura masculina o con jefatura femenina (ver Cuadro 14 en el anexo 2). En los hogares elegibles en 2009 y que reciben la AUH en 2010 -así como en el grupo de comparación- se observa una reducción de la participación en los percentiles más bajos en todos los tipos de hogar, aunque de mayor magnitud para los hogares con núcleo completo. Puede estimarse entonces que, si bien la política tiene la virtud de permitir una mejora de la situación de los hogares de núcleo incompleto, no puede compensar -no lo tenía previsto, tampoco- la situación de desventaja que tienen respecto de los hogares con núcleo completo.

¿Toda la mejora en la posición en la estructura de ingresos se debe a la AUH?

Una pregunta que cabe hacerse es si la mejora observada en la posición relativa respecto de la estructura de ingresos de los hogares (tanto los que reciben AUH como

GRÁFICO 6

Variación porcentual 2009-2010 del promedio de ingresos laborales, no laborales, totales e ingreso por adulto equivalente en hogares elegibles en 2009 según percepción de AUH



Nota y fuentes: ver cuadro 15 en el Anexo

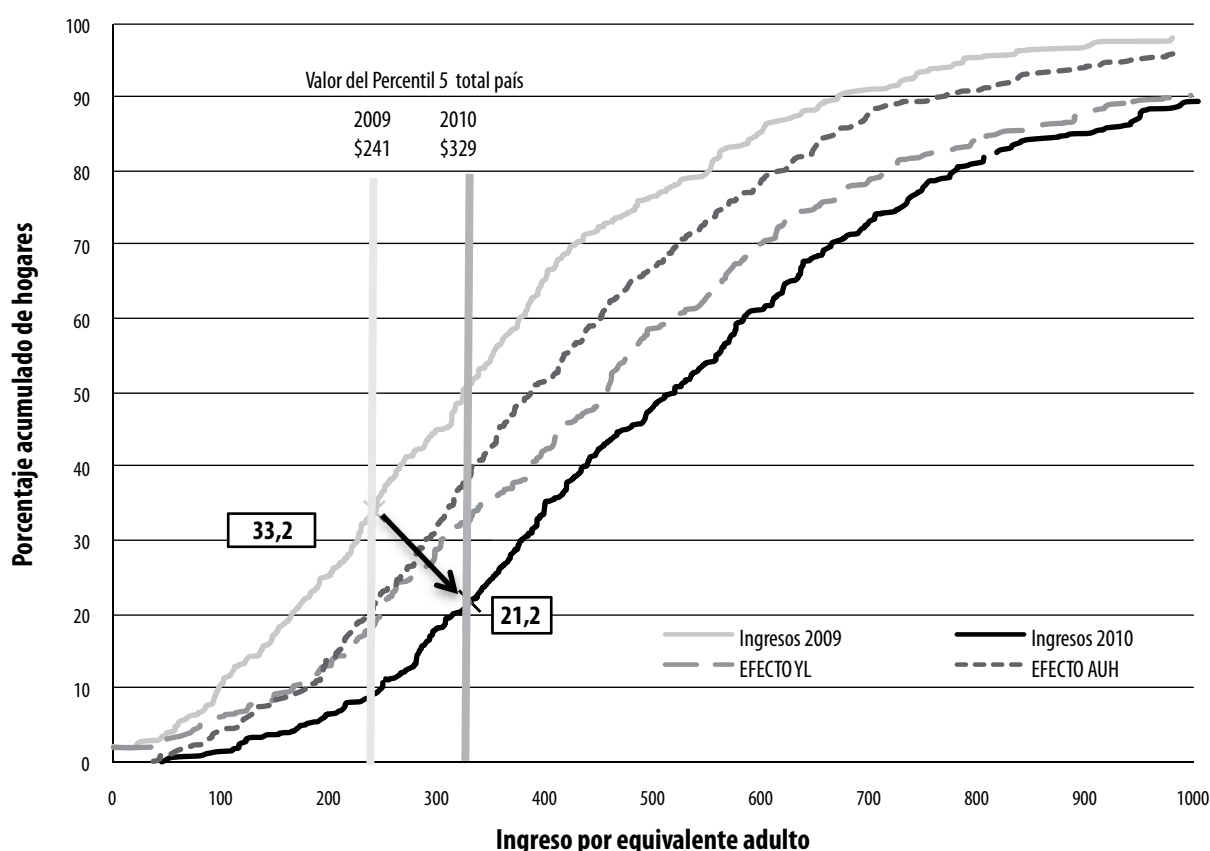
el grupo de comparación) no puede deberse a otros motivos que no estén siendo analizados, en especial aquellos relacionados con el mercado de trabajo (mejoras salariales de los ocupados o la incorporación de nuevos ocupados). Para evaluar esto se presenta a continuación información descriptiva sobre los ingresos de los hogares y luego se realizan dos ejercicios contrafactuales en los que se modifican los ingresos percibidos.

El gráfico siguiente resume para cada tipo de hogar el promedio de ingresos laborales, no laborales, totales y por adulto equivalente recibido. Para los hogares que reciben la AUH destaca un crecimiento del 143% de los ingresos no laborales, pero también un aumento del 53% de sus ingresos laborales. Este último porcentaje triplica al observado en los hogares no elegibles (ver Cuadro 15 en el anexo 2) y es semejante al recibido en los hogares elegibles.

Estos aumentos de los ingresos laborales y no laborales de los hogares que perciben la AUH combinados son los que permiten la mejora en su posición relativa. Los ejercicios contrafactuales siguientes tratan de distinguir qué efecto es más fuerte: si el del ingreso laboral o el del no laboral para la reducción de la participación en el primer ventíl (P_5). El Gráfico 7 presenta el porcentaje acumulado de hogares que perciben la

GRÁFICO 7

Variación de la participación debajo de P_5 en hogares elegibles en 2009 que perciben la AUH en 2010.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

AUH para cada nivel de ingresos por equivalente adulto del hogar. La línea clara muestra los ingresos de 2009 de los hogares y la línea oscura los de 2010. Entre medio se observan las mejoras con respecto a los ingresos de 2009 exclusivamente por el cambio que implica la AUH o los ingresos laborales¹⁰. El efecto conjunto de ambos permite llegar al ingreso de 2010. Por último, las barras verticales sólidas ilustran el valor del percentil 5 en 2009 y en 2010¹¹, y el cruce con las líneas de ingresos de 2009 y 2010 ilustra la proporción de hogares que participaban de esos percentiles. Es claro que es necesario el aporte de ambas fuentes de ingreso para reducir la participación de los hogares con AUH en el primer ventíl del 33 al 21%. A la vez, es algo mayor el efecto del ingreso laboral que el de la AUH y la diferencia en la contribución de cada uno es cada vez mayor a medida que se asciende en la escala de ingresos.

Esta evidencia muestra que para muchos de estos hogares el incremento de sus ingresos laborales no es suficiente para mejorar su posición relativa en la estructura de ingresos y que es el efecto combinado con la AUH lo que mejora su situación. Esto sugiere la importancia de persistir en las políticas de mejora de los ingresos reales de los trabajadores, así como en la necesidad de mantener el poder de compra de la AUH.

5. IMPACTO DE LA AUH EN EL MERCADO DE TRABAJO - EVIDENCIAS PRELIMINARES

Existe un debate, fundamentalmente en el espacio académico y político, en el que se han puesto de manifiesto afirmaciones que subrayan los posibles efectos “negativos” que la AUH –y medidas similares de programas de transferencias monetarias– puede tener sobre el mercado de trabajo. Dicho debate hace alusión al desincentivo respecto de la participación en el mercado de trabajo, a la extensión de la duración del desempleo y a los incentivos para permanecer o elegir un trabajo formal, suponiendo implícitamente que esa es una elección plena y libre del trabajador.

En este apartado se analizará el impacto de esta medida respecto de la participación en el mercado de trabajo. También se buscará determinar el efecto sobre el empleo y la desocupación de los beneficiarios de la medida *vis à vis* el grupo de comparación.

Respecto de los incentivos a la informalidad, o bien los desincentivos a aceptar un trabajo registrado en la Seguridad Social, Maurizio y Perrot (2011) brindan suficientes argumentos que relativizan las conclusiones. Por un lado, según los datos disponibles del módulo de informalidad (aplicado a la EPH) el 95% de los asalariados informales declararon que no tuvieron participación en la decisión de la modalidad por la que esta-

¹⁰ El caso contrafactual “Efecto AUH” sólo observa el impacto de la AUH y está construido con el ITF de 2010 –que incluye AUH–, restado el monto correspondiente a los ingresos laborales de 2010 y sumado el monto que recibían de ingresos laborales en 2009. El caso contrafáctico “Efecto YL” está construido con el ITF de 2010, restado el monto correspondiente a AUH y sumado el monto que recibían –si lo hacían– de subsidios y ayuda estatal de 2009.

¹¹ Si bien los percentiles son estimados dentro de cada aglomerado, para esta ilustración se utilizan los valores de corte en el total país: el P_5 tiene como valor 242 pesos en 2009, y 329 en 2010; el P_{10} , 366 y 474 pesos en cada año y el P_{15} , 471 en 2009 y 604 pesos en 2010. Las diferencias de valores entre aglomerados son marcadas; por ejemplo, la CABA, Río Gallegos y Ushuaia, entre otros, triplican los valores de corte observados en aglomerados del NEA. En los promedios regionales estas diferencias se atenúan, pero el GBA aún duplica los valores del NEA.

ban contratados, sino que “el patrón sólo los aceptaba trabajando en negro”, poniendo de relieve el carácter involuntario de la situación contractual por parte del trabajador.

Por otro lado, teóricamente podría existir un incentivo a permanecer en la informalidad si el hogar beneficiario dejara de percibir el monto de la AUH en caso de que el padre o madre o tutor del menor ocupara un puesto formal. Sin embargo, la concepción de la AUH hace que esto difícilmente suceda, toda vez que los trabajadores registrados perciben no sólo la asignación familiar por hijo, con un monto idéntico a la AUH, sino otro conjunto de beneficios como cobertura de salud, beneficios previsionales y otros adicionales (sueldo anual complementario, vacaciones, premios, etc). Adicionalmente, la comparación de los ingresos promedio que perciben los hogares por AUH (como máximo puede ascender a \$880, aunque más del 75% de los beneficiarios perciben entre \$176 y \$352 por mes) con el ingreso promedio de un trabajador formal, que en el último trimestre de 2010 ascendió a \$2.929, permite suponer que el efecto “desincentivo” (de existir) no sería relevante en nuestro país.

Para evaluar el efecto de la AUH sobre la la tasa de actividad y de empleo y desocupación, en primer lugar mostramos evidencia sobre el valor que alcanzan dichos guarismos en el segundo semestre de 2010 (Cuadro 3). Se distinguieron en el análisis, el sexo y la posición en el hogar de los titulares de la AUH, de los integrantes de los hogares beneficiarios y del resto de los hogares no beneficiarios clasificados según las categorías que venimos empleando.

En principio, se observaron tasas de actividad menores entre los integrantes de los hogares AUH y los que reunían las condiciones de tener ese beneficio en 2010 y no lo percibían. Sin embargo, dicha diferencia no es estadísticamente significativa para los varones y los jefes de hogar.

Similares tendencias se observan en la tasa de empleo de los integrantes de hogares que reciben la AUH. En general la tasa de empleo es menor, aunque las diferencias se hacen poco significativas cuando se considera sólo a los varones y a los jefes de hogar. De hecho la tasa de desocupación en estas dos categorías es menor que para el grupo de comparación, “elegibles en 2010”. Para el resto de las categorías las tasas de empleo son menores y, por ende, las tasas de desocupación mayores.

Ahora bien, esta situación no supone que la sola percepción de la AUH implique que los integrantes del hogar se retiren del mercado de trabajo, sino que estas diferencias podrían deberse a diferencias en la situación inicial. Para analizar el efecto dinámico hemos recurrido a los datos de panel y comparamos la situación de base del grupo de elegibles en 2009 según haya percibido o no el beneficio en 2010 (Cuadro 4).

En efecto, la tasa de actividad en el grupo de beneficiarios de la AUH no sólo no disminuyó como en general suele argumentarse, sino que aumentó en un porcentaje significativamente mayor que el grupo que no lo recibió y era elegible en 2009. De hecho, para dicho grupo la tasa de actividad se redujo levemente. Es interesante asimismo constatar que el aumento de la participación en el mercado de trabajo no fue homogéneo según el sexo y/o la posición en el hogar. Se observa, de acuerdo con lo ya

CUADRO 3

Tasas laborales según distintos grupos de población. 2º semestre de 2010.

Tasa de Actividad	Hogares con menores				Hogares sin menores	Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto		
	Titulares	Total integ. del hogar				
TOTAL	49,5%	34,2%	38,6%	40,6%	56,2%	44,9%
Sexo						
MUJERES	44,8%	25,4%	32,1%	33,2%	45,6%	36,3%
VARONES	81,8%	43,7%	45,7%	48,4%	68,2%	54,1%
Posición en el hogar						
Jefe de Hogar	71,6%	80,7%	83,7%	87,0%	56,7%	70,2%
Cónyuge	38,2%	44,3%	49,8%	60,3%	45,0%	51,8%
Otros integrantes	45,1%	18,6%	20,7%	16,6%	63,1%	27,1%

Tasa de empleo	Hogares con menores				Hogares sin menores	Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto		
	Titulares	Total integ. del hogar				
TOTAL	43,6%	30,5%	34,5%	40,6%	56,2%	44,9%
Sexo						
Mujer	38,9%	21,9%	28,3%	30,9%	42,3%	33,4%
Varón	75,7%	39,8%	41,4%	46,2%	63,7%	50,7%
Posición en el hogar						
Jefe de Hogar	65,2%	75,4%	75,6%	85,5%	54,3%	67,4%
Cónyuge	34,9%	40,7%	46,1%	57,4%	43,1%	49,1%
Otros integrantes	35,2%	15,4%	17,9%	14,3%	55,8%	23,5%



continuación Cuadro 3.

Tasa de desocupación	Hogares con menores					Hogares sin menores	Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto			
	Titulares	Total integ. del hogar					
TOTAL	12,0%	10,7%	10,5%	5,5%	6,8%	7,1%	
Sexo							
Mujer	13,2%	13,5%	11,9%	7,1%	7,2%	8,2%	
Varón	7,5%	8,9%	9,4%	4,4%	6,5%	6,3%	
Posición en el hogar							
Jefe de Hogar	8,9%	6,5%	9,6%	1,6%	4,3%	4,0%	
Cónyuge	8,5%	8,1%	7,5%	4,8%	4,3%	5,1%	
Otros integrantes	21,8%	17,3%	13,2%	14,3%	11,6%	13,2%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

mencionado, que la tasa de actividad crece significativamente para los varones y para el resto de los integrantes del hogar¹² y, en menor proporción, para el jefe de hogar.

El único grupo que reduce su participación en el mercado de trabajo son las/os cónyuges. Aun cuando dicha variación es negativa para las/os cónyuges en todos los grupos (con y sin menores), las/os que están en hogares con AUH efectivamente experimentan una reducción mayor. Dado el debate existente con respecto a la reducción de la actividad una vez que se recibe la AUH, se realiza un examen preliminar sobre el tipo de inserción laboral previa de estas/os integrantes. Es interesante notar que las/os cónyuges que se retiran del mercado de trabajo tenían un salario promedio en el año base de \$221 para el grupo “elegible 2009 con AUH en 2010”, de \$352 para “elegible 2009 sin AUH en 2010”, \$633 para las cónyuges de hogares con menores no elegibles y \$1.034 para las de hogares sin menores. Adicionalmente, del grupo de cónyuges que se retiran del mercado de trabajo y se encuentran en el grupo de los hogares con AUH más del 38% estaban insertas en el servicio doméstico, mientras en el grupo con similares características sin AUH esa proporción cae al 23%.

Otra posible explicación para la salida del mercado de trabajo podría ser la obtención de una jubilación, pero en el grupo de cónyuges de hogares con AUH sólo una pequeña proporción, el 2,2%, lo hace por ese motivo, vs. el 13% de las/os cónyuges del

¹² En especial dentro del este subgrupo son los jóvenes entre 18 y 25 y los mayores de entre 45 y 55 los que explican la mayor parte de el aumento en la tasa de participación.

CUADRO 4

Variación en las tasas laborales según distintos grupos de población. Panel 2dos semestres 2009 y 2010.

Tasa de Actividad	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009-AUH 2010	Elegible 2009-No AUH 2010	Resto		
	Total integ. del hogar				
TOTAL	3,5%	-0,7%	1,7%	-3,3%	-0,5%
Sexo					
MUJERES	0,8%	-2,1%	0,2%	-4,7%	-2,0%
VARONES	5,3%	0,4%	2,8%	-2,2%	0,7%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	0,2%	-4,1%	-1,3%	-5,6%	-3,2%
Cónyuge	-9,2%	-1,1%	-3,1%	-9,3%	-5,2%
Otros integrantes	21,6%	2,2%	10,8%	3,8%	6,6%

Tasa de empleo	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009-AUH 2010	Elegible 2009-No AUH 2010	Resto		
	Total integ. del hogar				
TOTAL	5,9%	3,8%	2,2%	-1,2%	1,1%
Sexo					
MUJERES	0,5%	0,7%	2,0%	-1,7%	0,3%
VARONES	9,3%	6,5%	2,3%	-0,9%	1,8%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	3,2%	2,2%	-1,8%	-4,4%	-2,2%
Cónyuge	-3,8%	-2,0%	-1,4%	-6,9%	-3,3%
Otros integrantes	21,0%	7,7%	13,8%	7,9%	10,1%

→

continuación Cuadro 4.

Tasa de desocupación	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009- AUH 2010	Elegible 2009- No AUH 2010	Resto		
	Total integ. del hogar				
TOTAL	-18,8%	-33,7%	-6,9%	-21,6%	-18,1%
Sexo					
Mujer	1,9%	-20,7%	-17,9%	-28,6%	-21,4%
Varón	-35,4%	-45,3%	10,0%	-15,1%	-14,2%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	-33,1%	-53,1%	29,0%	-20,5%	-21,3%
Cónyuge	-54,0%	11,5%	-25,2%	-38,3%	-27,8%
Otros integrantes	4,4%	-27,0%	-12,2%	-21,1%	-16,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

grupo “elegible en 2009 sin AUH en 2010”. Por último, una parte de las salidas del mercado de trabajo se debe a la presencia de un nuevo niño en el hogar: 9,3% en el caso de las cónyuges del grupo beneficiario de la política y sólo 4% en el grupo control.

Respecto de la tasa de empleo y desocupación, efectivamente, se observa que para el total de integrantes la tasa de empleo se incrementa en una proporción significativamente mayor que en el resto de los grupos. Los dos grupos que tenían características que los hubieran hecho “elegibles” para la AUH en 2009 tienen variaciones en la tasa de empleo considerables. Si bien por lo visto hasta aquí ello es esperable dada la alta vulnerabilidad inicial, el efecto es de magnitud. En especial, ese incremento se observa entre los varones, los jefes de hogar y los otros integrantes¹³.

El hecho de que el grupo de comparación relevante evidencie caídas más trascendentes en la tasa de desocupación está asociado a la caída de la tasa de actividad más que al incremento en la tasa de empleo. En el grupo beneficiario de la AUH, en cambio, el mayor incremento en la tasa de empleo que en la de actividad explica la caída de la desocupación.

Si bien es necesario seguir profundizando este análisis –y en especial avanzar en el uso de metodologías de evaluación de impacto más precisas¹⁴– las primeras eviden-

¹³ En particular el incremento en el empleo se da en las edades de entre 45 a 55 años y entre los jóvenes de 25 a 35 años.

¹⁴ Se comenzó a trabajar con metodologías de *Propensity Score Matching* y modelos *diff and diff*.

cias aportan conclusiones interesantes. En principio, no parece verificarse la hipótesis de que la AUH desincentive la participación en el mercado de trabajo ni en el empleo; de hecho se verifica que los integrantes de los hogares beneficiarios han aumentado significativamente la tasa de actividad y en mayor magnitud la tasa de empleo, consiguiendo reducciones no menores de la tasa de desocupación.

Esta tendencia esconde, sin embargo, cierta heterogeneidad. Para el grupo de varones y jefes de hogar las tendencias son aun de mayor magnitud, mientras que para las/os cónyuges son menores. De hecho este grupo, cónyuges de hogares beneficiarios de la AUH, ha evidenciado caídas de la participación en el empleo y la desocupación. Retomando los argumentos de Maurizio y Perrot (2011) vale la pena evaluar si eso necesariamente resulta un hecho negativo. Alguna evidencia preliminar, ya señalada, parece indicar que el puesto previo era de baja calidad, con baja remuneración y en actividades generalmente de servicio doméstico. La baja remuneración es clave en este caso; de hecho, en promedio el cobro de la AUH superaría el ingreso promedio de las/os cónyuges que estarían retirándose del mercado de trabajo.

Impacto sobre menores

Más allá de los beneficios directos que reciben los niños debido al incremento de los ingresos en sus hogares de residencia, se espera un impacto de la política –en parte por sus condicionalidades– en su situación de acceso al sistema de salud y educativo. Esto último se supone que debe vincularse a una menor tasa de actividad. Los datos disponibles no permiten aproximarse a la salud de los niños, aunque sí a su educación y trabajo. Dada la heterogeneidad de las trayectorias vitales corresponde dividir a los niños en grupos de edad, hasta 5 años, 6 a 12 años y 13 a 17. El primer grupo no tiene obligaciones educativas, salvo para algunos pocos con 5 años que tienen edad de preescolar. Como se observa en el Cuadro 5, el grupo de 6 a 12 años presenta una asistencia escolar casi total desde hace muchos años, los datos para el total del país del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 muestran una tasa de escolarización del 98,1%. De igual manera, los datos para el total urbano de la EPH muestran tasas cercanas al 100% en 2009 y en 2010.

El grupo de 13 a 17 años presenta cambios más marcados. En 2001 tenía una tasa de escolarización del 85,3% en el país, mientras en el total urbano entre 2003 y 2009 se mantuvo estable en torno al 90% y aumentó al 92% en 2010. Este grupo de edad analizado por edades simples muestra una mayor heterogeneidad. En 2003 la tasa de asistencia a los 13 años era del 98%, mientras que a los 17 años era del 79%. Siete años después, en 2010, la asistencia a los 13 años se mantiene igual mientras aumentó al 84% a los 17 años (para simplificar se considera como asistentes a los que completaron la secundaria). Es decir, las mejoras en la retención escolar se expresan en las tasas de los jóvenes de mayor edad: entre 2009 y 2010, la tasa de asistencia escolar a los 17 años alcanzó una variación positiva del 4%. De igual manera, para el grupo de 13 a 17 años de edad se observa una sustantiva caída de la tasa de actividad, la que luego de mantenerse en torno al 9% entre 2003 y 2007, comienza un descenso en 2008 que continúa en 2009 y en 2010, año en que llega al 4,8%.

CUADRO 5

Tasas de asistencia y de actividad de menores por edad

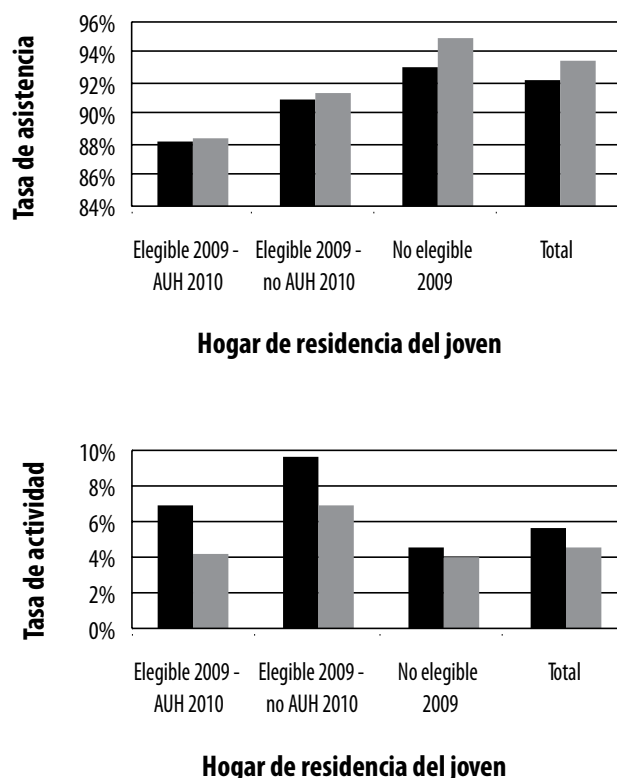
Total país		Total urbano		
	2001	2003	2009	2010
Tasas de asistencia				
6 a 12 años	98,1	98,8	98,6	99,1
13 a 17 años	85,3	89,4	90,5	92,0
13 años		98,0	97,8	97,9
14 años		94,3	95,7	96,6
15 años		89,3	91,7	93,2
16 años		86,6	86,9	88,1
17 años		78,94	81,12	84,29
Tasas de actividad				
10 a 12 años	n/d	1,0	0,4	0,5
13 a 17 años	n/d	9,3	6,6	4,80

Nota: los datos del total país corresponden al CNPyV 2001 y los de Total urbano a la EPH; el Censo mide la actividad en personas de 14 años y más. Fuente: datos del CNPyV 2001 publicados en Pantelides y Moreno, coords., (2009) Situación de la población en la Argentina y elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC, 2003, 2009 y 2010.

El Gráfico 8 muestra resultados semejantes de la evolución de la asistencia escolar y la actividad económica entre 2009 y 2010 de los adolescentes, según si su hogar percibe la AUH. La asistencia mejora y la tasa de actividad disminuye para todos los grupos de jóvenes, aunque se destaca la reducción de la actividad entre los jóvenes de hogares que reciben la AUH en 2010. La tasa de asistencia de los jóvenes que residen en hogares que eran elegibles en 2009 y que reciben la AUH es apenas superior al 88%, mientras que en los hogares elegibles en 2009 estaba en torno al 91% y en los no elegibles en torno al 94%. Un análisis desagregando por edades simples permitiría sacar mayores conclusiones al respecto, pero debido al pequeño tamaño muestral esto no puede hacerse. Es posible hipotetizar, y debería ser objeto de indagación, que la AUH permite la asistencia en mejores condiciones (de alimentación, vestido, disponibilidad de útiles escolares, etcétera) y que esto tendrá un impacto en variables cualitativas del sistema, como el rendimiento escolar; el aumento de la matrícula requerirá, segura-

GRÁFICO 8

Tasas de asistencia y actividad de jóvenes de 13 a 17 años según elegibilidad en 2009 y percepción de AUH en 2010 de su hogar de residencia.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

mente, iniciativas adicionales promovidas desde el sistema educativo que reduzcan el abandono y promuevan el reingreso.

6. CONCLUSIONES

En este trabajo se presentó una forma de captación de los beneficiarios de la AUH en la EPH y se avanzó en distintos ejercicios para la evaluación de su impacto. Los datos de la EPH, aún con sus imperfecciones, permiten una aproximación al universo de beneficiarios de la AUH y a sus características. Se evidenció, en primer término, una marcada sobrerrepresentación de los hogares con menores, y específicamente de los que perciben la AUH, en los percentiles más bajos de la estructura de ingresos por adulto equivalente del hogar. A la vez, se mostró que los hogares que perciben la AUH tuvieron una fuerte reducción de su sobrerrepresentación en los percentiles bajos, con caídas del 36% en la participación en el primer ventíl y del 28% en la del primer decil. Este efecto es superior en su mejora en relación con el grupo de hogares definido como comparable (que tuvo caídas del 22 y del 21%), lo que sugiere que hubo un efecto combinado de mejoras en

la captación de ingresos del mercado de trabajo y en las transferencias desde el Estado. Conocido el hecho de que para los estratos sociales más vulnerables de la sociedad las inserciones inestables en el mercado de trabajo generan altas tasas de entradas y salidas, la AUH establece un quiebre en esta dinámica. Por un lado, funciona efectivamente como un estabilizador de los ingresos de los hogares protegiéndolos de la caída en la estructura de ingresos. Por el otro, sumada a los ingresos laborales, colabora para que algunos hogares suban en esta estructura.

El estudio de la participación en el mercado de trabajo aporta indicios de que los integrantes de hogares beneficiarios de la AUH no se han visto desincentivados de su participación en ese mercado y en el empleo. Más aún, se observa un crecimiento de las tasas de participación y de empleo importante respecto al grupo de comparación. En las únicas posiciones que se verifica una reducción en la actividad y el empleo es entre las cónyuges, las cuales se han retirado en una importante proporción de inserciones muy precarias del mercado laboral. Es importante aquí cuestionar si el retiro del mercado de trabajo en este tipo de inserción es necesariamente negativo.

A lo largo de todo el documento cobra relevancia la importante complementariedad que existe entre las políticas de transferencias y las políticas laborales. Ello implica profundizar las políticas para la mejora de los ingresos reales de los trabajadores, así como en la necesidad de mantener actualizado el poder de compra de la AUH.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIS, E., C. CAÑETE Y D. PANIGO (2010) *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Disponible en: http://www.ceil-piette.gov.ar/doc-pub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- ALTIMIR, O. Y L. BECCARIA (1998) *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- ALTIMIR, O. Y L. BECCARIA (2001) "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina". *Desarrollo Económico* (160).
- Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010) *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 7.
- BERTRANOU, F. (coord.) (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- CALVI, G., E. CIMILO Y H. CHITARRONI (2011) "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto. ASET
- CORTÉS, R. Y A. MARSHALL (1999) "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" *Desarrollo Económico* (154).
- GASPARINI, L. Y G. CRUCES (2010) *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- GOLBERT, L. (2007). Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En: I. Arriagada, coord., *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Tomo I*. Buenos Aires: Espacio.
- LINDENBOIM, J. (2003) El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos. En: J. Lindenboim y C. Danani, coords., *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- MAURIZIO, R. (2009) Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y evaluación de sus costos. En: S. Keifman, comp., *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- MAURIZIO, R. Y B. PERROT (2011) Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a partir de la experiencia de América Latina. En: M. Novick y S. Villafañe, coords., *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*. Buenos Aires: PNUD-MTEYSS.
- NOVICK, M. Y C. TOMADA (2007) Argentina 2003-2006: ¿Un nuevo modelo de política económica y laboral? En: M. Novick, C. Tomada, M. Damill, R. Frenkel y R. Maurizio *In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact*. Serie de Investigación, 114. Ginebra: IIEL-OIT.
- PÉREZ, P., M. FÉLIZ Y F. TOLEDO, F. (2006) ¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. En: J. Neffa, J. y P. Pérez, coords., *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables*. Buenos Aires: Ceil-Piette.
- REPETTO, F., G. DÍAZ LANGOU Y V. MARAZZI (2009) ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67.

ANEXO 1 - METODOLÓGICO

APARTADO 1. DETALLE DE LA IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS DE AUH EN LA EPH

A continuación se desarrollan con mayor detalle los puntos a), b), c) y d) de identificación de beneficiarios AUH en la EPH presentados en el punto 2) del apartado metodológico:

a) El cuestionario de EPH cuenta con una batería de preguntas que capta los ingresos no laborales de los hogares e identifica a la persona que los recibe. En el módulo de hogar en el bloque de “Estrategias del hogar” se pregunta: “En los últimos 3 meses, las personas de este hogar han vivido de subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.?”. Luego, en el bloque “Ingresos no Laborales” en el caso de respuesta positiva en ese ítem se indaga “Para finalizar, en el mes de _____, ¿cuánto cobró por subsidio o ayuda social (en dinero)?” y a continuación “¿Quién lo cobra?”. En la base de datos de personas esta información está reflejada en la variable **v5_m**, la que registra para cada persona los montos percibidos en el mes de referencia por “subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etcétera”. En este trabajo se asume que todos los montos declarados en v5_m corresponden a subsidios del gobierno. Otros ingresos no laborales –como jubilaciones o seguros de desempleo, becas de estudio– corresponden a otras variables de la base.

b) Se establecieron los valores probables a declarar de la AUH hasta agosto de 2010. A partir de septiembre de 2010 aumentó el monto de la AUH a 220 pesos por hijo. Esto fue considerado al analizar la base del IV trimestre de 2010 de manera equivalente a la que se desarrolla a continuación.

CUADRO 6

Escalas beneficios AUH Enero-Agosto 2010

Núm. de Niños Beneficiarios	Monto total	Monto al 80%
1	180	144
2	360	288
3	540	432
4	720	576
5	900	720

Fuente: Decreto 1602 de 2009

Se consideró que algunos montos podrían ser declarados por redondeo, por ejemplo, 140 pesos por 144 y se establecieron los valores a considerar como AUH.

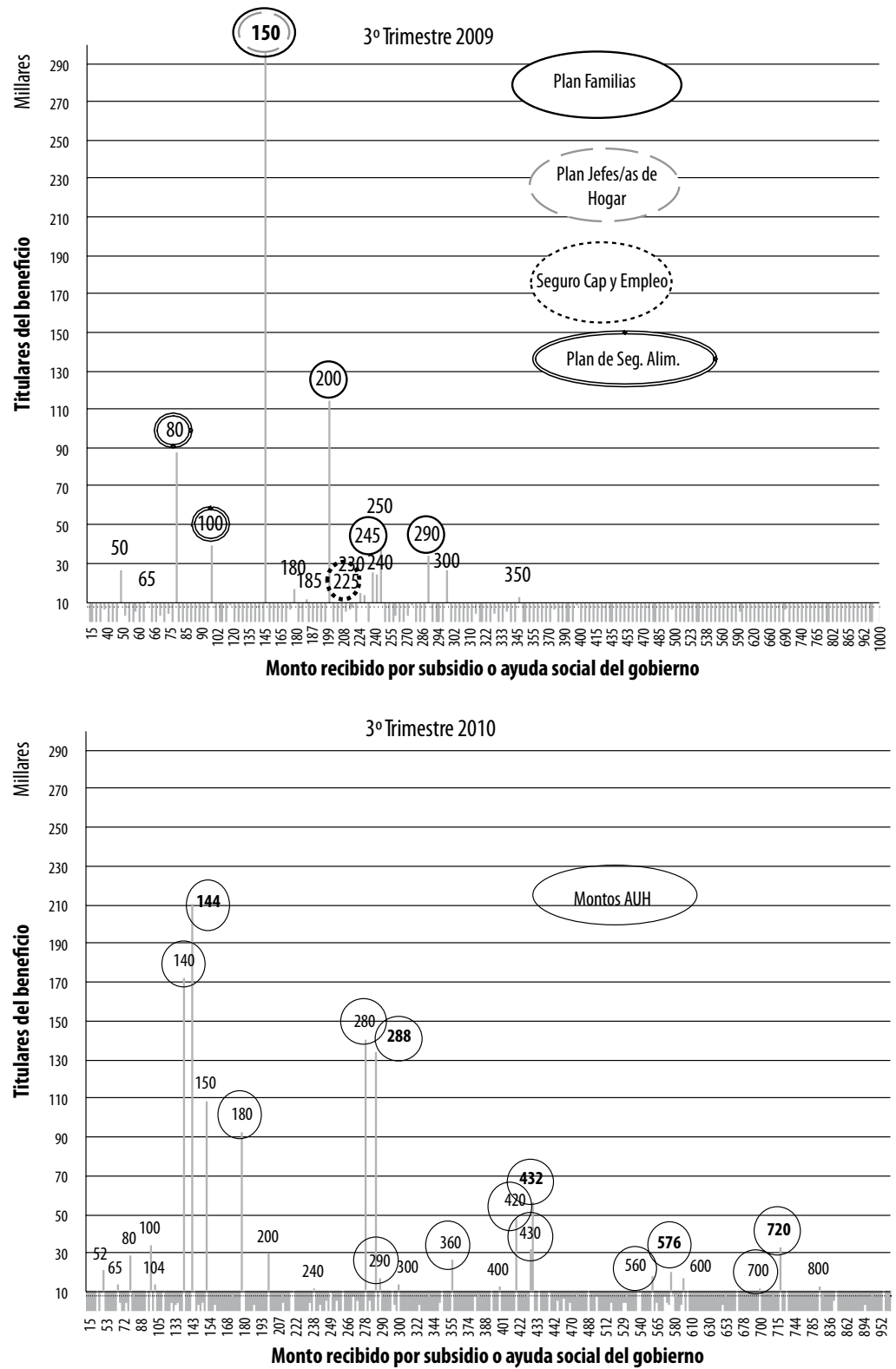
c) Se comprobó que los montos elegidos como AUH en 2010 no hayan sido declarados frecuentemente en 2009, lo que sería una señal de que se está en presencia de este beneficio. Los gráficos siguientes sintetizan esta comparación al mostrar la distribución de los montos declarados en v5_m por beneficiarios de subsidios en el 3er. trimestre de 2009 y de 2010. Se observa con claridad dos momentos diferentes de la política de transferencias directas hacia las familias y las personas vulnerables por parte del Estado nacional: los montos más frecuentes en 2009 –correspondientes a PJH y PF– disminuyen drásticamente en 2010, año en que irrumpen los montos correspondientes a la AUH. Por último, se fijó como criterio adicional que en el hogar que declara el beneficio residan menores (aunque esto no es necesario porque puede haber casos de padre o madre con hijos que residen en un hogar diferente). No se utilizaron otros criterios restrictivos.

El cuadro siguiente complementa la información presentada en el gráfico 9 comparando la cantidad de titulares de los montos considerados como correspondientes a la AUH en 2009 y en 2010. Esta comparación refuerza la idea de que la encuesta está captando un beneficio que en 2009 no existía, así como la necesidad de considerar como AUH a valores cercanos a los teóricamente correctos dada la tendencia de los encuestados a declarar montos aproximados. En 2009 percibían los montos seleccionados 73 mil titulares, mientras que un año después lo hacía algo más de un millón.

d) La relación entre beneficios y titulares obtenida en la EPH es muy semejante a la difundida por la ANSES. Como muestra el Cuadro 8, la estructura de captación de beneficios por titular, así como el promedio de beneficios por titular, son muy semejantes.

GRÁFICO 9

Comparación entre montos por subsidio o ayuda social del gobierno entre 2009 y 2010. Total Urbano



Nota: bases de EPH originales correspondientes a 3er T de 2009 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

CUADRO 7

Probables titulares y beneficiarios y comparación 3° Trimestre de 2009 vs. 3er Trimestre 2010. Total urbano EPH

Titulares que conviven con al menos un menor de 0 a 17				
Monto en V\$ _m	2009	2010		
	Titulares	Titulares	Benef. por flía.	Niños benef.
140	433	168.196	1	168.196
144		206.662	1	206.662
180	17.104	88.600	1	88.600
280	8.369	139.586	2	279.171
288		133.783	2	267.565
290	34.961	16.429	2	32.858
360	571	25.405	2	50.811
420		47.593	3	142.778
430	884	30.873	3	92.618
432		55.354	3	166.061
440	2.146	9.108	3	27.323
540	619	9.882	3	29.647
560	423	16.633	4	66.534
570		7.264	4	29.054
576		19.952	4	79.807
580	1.479	8.149	4	32.596
700	5.909	9.412	5	47.061
720		32.339	5	161.696
900	234	1.608	5	8.039
Total	73.132	1.026.827		1.977.079

Nota: las cantidades de titulares y beneficiarios corresponden a personas que residen en hogares con menores.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH.

CUADRO 8

Distribución de titulares de beneficios de AUH según de beneficios recibidos, beneficios totales y promedio de beneficios por titular. 3° T 2010.

Beneficios por titular	Datos EPH		Datos ANSES	
	N	%	N	%
1	463.458	45,10%	895.277	48,70%
2	315.203	30,70%	507.509	27,60%
3	152.809	14,90%	254.991	13,90%
4	51.998	5,10%	115.691	6,30%
5	43.359	4,20%	64.979	3,50%
Total titulares	1.026.827	100,00%	1.838.447	100,00%
Total de beneficios	1.977.078		3.462.928	
Promedio de benef. por titular	1,93		1,88	

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH y ANSES.

APARTADO 2. CONSTRUCCIÓN DE GRUPOS DE COMPARACIÓN

A continuación se desarrolla con mayor detalle el punto 3) sobre construcción de grupos de comparación del apartado metodológico.

La caracterización descriptiva identifica a todos los que declaran percibir la AUH en 2010 y los compara con los que cumplían los requisitos en 2010 para recibirla pero no lo hacían. Estos requisitos se fijaron con criterios semejantes a los utilizados en las imputaciones realizadas en varios de los trabajos que se mencionó que recurrieron a la simulación en bases de EPH del año 2009 y se explican a continuación. Debido a que en la EPH no se puede identificar la filiación de los niños, se consideró que a todos los niños les correspondían los atributos del/a jefe/a de hogar y del/la cónyuge (sean o no hijos del jefe). La encuesta identifica al 83,5% de menores de 0 a 17 años como hijos del jefe, al 13,8% como nietos y al 2,7% restante en otras situaciones. Para establecer en qué casos los menores del hogar debían ser beneficiarios de la AUH se consideró que ni el jefe ni el cónyuge debían ser asalariados formales, perceptores de jubilación o seguro de desempleo, dado que en los tres casos quedan bajo el régimen contributivo de asignaciones familiares. Para el caso de los asalariados informales, patrones y cuenta propia se estableció un criterio de ingreso algo más alto que el SMVM: no les correspondería la AUH cuando por su ocupación principal percibieran montos superiores a los 2000 pesos¹⁵. Identificados estos hogares se procedió a excluir a los que se habían catalogado como perceptores la AUH. De esta manera se creó la variable “Percepción AUH y elegibilidad 2010” que diferencia a los hogares con menores según perciban o no la AUH, quedando compuesta por tres grupos: los que reciben AUH, los que no reciben AUH y les correspondería (u hogares elegibles en 2010) y los que no reciben AUH y no les corresponde porque pertenecen al sistema de asignaciones contributivas o porque tienen ingresos como trabajadores independientes o asalariados no registrados superiores a los 2000 pesos (u hogares no elegibles).

Para mejorar la medición del impacto de la AUH se creó una nueva diferenciación entre los hogares que ajustase los criterios para el cotejo del impacto de las políticas basados en el experimento clásico: este supone la asignación aleatoria de los casos (o a través de “emparejamiento”) al grupo experimental y de control, la manipulación del estímulo y el registro de la covariación entre la variable independiente y la dependiente (mediante un *pre-test* y un *pos-test*). De manera análoga a la ya descripta, se identificó a

¹⁵ El monto de 2000 pesos está levemente por encima del valor del SMVM para el segundo semestre de 2010 y es un monto equivalente al del primer tramo de asignaciones familiares (2400 de sueldo bruto, 1992 de neto). Si bien existe una restricción explícita que establece que en el caso de que los padres de los menores sean trabajadores informales o domésticos sólo pueden percibir la AUH aquellos que ganen menos que el Salario Mínimo Vital y Móvil (1500 pesos de enero a julio de 2010 y 1740 de agosto a diciembre), es difícil su aplicación. En la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (que se completa al solicitar el beneficio y se presenta una vez por año a la ANSES para solicitar el 20% que se retiene), el adulto responsable del menor debe firmar una declaración jurada informando su situación laboral cada año. En esta libreta luego de una pregunta sobre situación laboral, se indica “Si trabaja en el mercado informal, o en servicio doméstico, indicar si el sueldo es menor que el salario mínimo, vital y móvil” y se dan las opciones SÍ-NO. Datos de la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, sobre la base de la información de las libretas presentadas hasta diciembre de 2010, señalan que un 8% de los titulares respondían ser informales o trabajadores del servicio doméstico y que un 20% de éstos declaraba que sí percibía ingresos superiores al SMVM. Sin embargo, el beneficio no habría sido denegado por este motivo.

los hogares elegibles en el año 2009 -aquí el ingreso límite para los “informales” se bajó a 1650- y se observó si recibían la AUH en 2010 o no. Se creó una nueva variable “Elegibilidad 2009 y percepción AUH 2010” para los hogares con menores, que distinguía a los elegibles en 2009 con AUH en 2010, elegibles en 2009 sin AUH en 2010 y a los no elegibles en 2009.

APARTADO 3. CONSTRUCCIÓN DE BASES DE PANEL E INDICADORES DE IMPACTO

A continuación se desarrolla con mayor detalle el punto 4) sobre construcción de bases de panel e indicadores de impacto del apartado metodológico.

Se construyó un panel de datos entre el segundo semestre de 2009 y el segundo de 2010 a fin de contar con dos observaciones de cada hogar, una en cada año. Debido al sistema de rotación muestral de la EPH, de los 35.955 hogares que conformaban la muestra en el segundo semestre de 2009, el 50% de ellos debería ser entrevistado en el 2do. semestre de 2010. Sin embargo, por problemas habituales en las encuestas repetidas se registra una pérdida adicional de casos debido a no respuestas, mudanza de hogares, errores de registro, etc. En este caso se pudieron unir entre los dos semestres a 14.786 hogares, el 41,1% del total. A partir de la realización de algunos controles sobre la consistencia del sexo y edad para las personas de cada hogar, se obtuvo una base final con 12.434 hogares, lo que representa el 34,6% de la muestra inicial.

Para evaluar el impacto de la AUH¹⁶ en el bienestar de los hogares según las variables detalladas en el apartado 2 y su interacción con otras variables (como la cantidad de menores en el hogar o el tipo de núcleo conyugal) se construyeron percentiles de ingreso por adulto equivalente del hogar. Se utilizó el equivalente adulto y no el *per cápita* para reflejar en mejor medida el peso de los menores en los hogares. Se construyeron tres variables dicotómicas que identifican a los hogares situados por debajo y por encima del valor de estos percentiles: percentil 5 (o primer ventíl), percentil 10 (o primer decil) y percentil 15. Así para cada grupo de hogar creado se identifica la proporción de hogares de pertenecientes a los percentiles más bajos en 2009 y si esta incidencia se vio modificada en 2010. En las bases de panel se analiza la variación bruta que hay entre estas situaciones, por ejemplo, cuántos hogares dentro de un grupo dejan de estar debajo del percentil 5 luego de un año y cuántos, que antes no estaban, comienzan a estar ahí. Para esto se estiman tasas de entrada (TE) y salida (TS) a los percentiles 5, 10 y 15 (o P_5 , P_{10} y P_{15}) que son calculadas con la siguiente fórmula:

TS_p (Tasa salida del P_5) = nuevos hogares encima del P_5 en 2010 / hogares bajo P_5 en 2009

TE_p (Tasa entrada del P_5) = nuevos hogares bajo P_5 en 2010 / hogares bajo P_5 en 2009

¹⁶ La base de datos de la EPH correspondiente al IV trimestre de 2009 en teoría podría haber captado algo del beneficio de la AUH: los hogares encuestados en diciembre podrían haber declarado el beneficio de la AUH debido a que en la EPH se declara el ingreso del mes previo, noviembre; y fue en ese mes que se cobró el primer mes de la AUH. Sin embargo, en la EPH no aparecen declarados titulares en un número significativo de los montos que identificamos como correspondientes a la AUH, por ejemplo los titulares de los montos de 140, 144, 280 y 288 pesos son en total 20 mil, cuando en el 3er Trimestre de 2010 para iguales montos hay 656 mil titulares.

ANEXO 2 - CUADROS DE RESULTADO

CUADRO 9

Distribución de hogares con AUH y hogares elegibles en 2010 por quintiles de ipcf, medias de Ingreso *per cápita* familiar (Ipcf) y medias de ingreso total familiar (itf). Segundo semestre de 2010.

Quintil IPCF	Hogares con AUH				Hogares elegibles 2010			
	Distribución		Promedios		Distribución		Promedios	
	%	N	IPCF	ITF	%	N	IPCF	ITF
1	58,9	541.463	349,8	1.838,40	62,3	603.670	321,7	1.466,30
2	24,5	225.109	669,9	3.332,30	22,8	220.812	700,9	2.988,50
3	11,1	101.903	1.011,80	4.789,70	10,7	103.404	1.041,10	4.280,40
4	4,4	40.659	1.493,10	6.457,00	3,6	35.310	1.423,50	5.515,00
5	1	9.523	2.452,40	10.706,80	0,6	5.491	2.836,70	9.645,90
Total	100	918.657	574,1	2.828,20	100	968.686	539,3	2.307,60

Nota: quintiles estimados por aglomerado

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

CUADRO 10

Participación de los hogares en los percentiles 5, 10 y 15 del ingreso por equivalente adulto según presencia de menores y percepción de AUH en 2010.

Composición		Hogares debajo del percentil		Diferencia 2009-2010		Tasas	
2010		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 5					
Hogar con menores	47,4	8,4	8,0	-0,4	-4,6	59,6	55,0
Recibe AUH	8,1	22,1	17,7	-4,5	-20,1	53,5	33,4
Elegible 2010	7,6	15,4	20,4	5,1	33,0	54,3	87,3
No elegible	31,7	3,2	2,5	-0,7	-21,6	76,8	55,2
Hogar sin menores	52,6	1,9	2,2	0,3	14,8	79,3	94,1
TOTAL	100,0	5,0	5,0	0,0	-0,7	63,6	63,0
		Percentil 10					
Hogar con menores		16,4	16,3	-0,1	-0,5	47,9	47,4
Recibe AUH		37,7	33,5	-4,2	-11,2	43,6	32,4
Elegible 2010		29,4	38,0	8,6	29,3	37,3	66,6
No elegible		7,7	6,6	-1,2	-15,1	63,3	48,2
Hogar sin menores		4,1	4,2	0,1	3,2	68,4	71,6
TOTAL		9,9	10,0	0,0	0,3	52,4	52,7
		Percentil 15					
Hogar con menores		24,4	24,7	0,3	1,2	36,8	38,0
Recibe AUH		50,9	47,0	-4,0	-7,8	31,8	24,0
Elegible 2010		40,9	54,0	13,1	32,2	22,7	54,9
No elegible		13,5	11,7	-1,8	-13,2	52,3	39,1
Hogar sin menores		6,5	6,3	-0,3	-3,9	67,2	63,2
TOTAL		15,0	15,0	0,0	0,0	43,8	43,8

Notas: la elegibilidad y la percepción de AUH corresponde a 2010. Ver criterios variable "Percepción AUH y elegibilidad 2010" en apartado 3 del anexo; los percentiles son estimados dentro de cada aglomerado
Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC 2do Sem 2009 y 2010

CUADRO 11

Tasas específicas de pobreza y tasas de entrada y salida de hogares según presencia de menores y elegibilidad en 2009 y percepción de AUH en 2010.

Composición		Hogares debajo del percentil		Diferencia 2009-2010		Tasas	
2010		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 5					
Hogar con menores	48,5	8,2	7,7	-0,5	-5,9	62,4	56,5
Elegible 2009-AUH 2010	4,7	33,2	21,2	-12,0	-36,2	61,4	25,2
Elegible 2009-No AUH 2010	8,4	21,1	16,3	-4,7	-22,5	58,9	36,4
No elegible 2009	35,4	1,9	4,0	2,0	105,9	73,6	179,6
Hogar sin menores	51,5	1,9	2,4	0,4	21,9	73,8	95,6
TOTAL	100,0	5,0	5,0	0,0	-0,4	64,6	64,3
		Percentil 10					
Hogar con menores		16,4	15,8	-0,6	-3,9	49,5	45,6
Elegible 2009-AUH 2010		55,4	40,0	-15,4	-27,8	46,3	18,6
Elegible 2009-No AUH 2010		37,7	29,9	-7,8	-20,8	47,1	26,4
No elegible 2009		6,3	9,2	3,0	47,8	56,7	104,5
Hogar sin menores		3,9	4,6	0,7	18,1	69,7	87,8
TOTAL		10,0	10,0	0,1	0,5	53,6	54,2
		Percentil 15					
Hogar con menores		24,2	24,0	-0,2	-0,9	38,3	37,5
Elegible 2009-AUH 2010		67,3	56,4	-10,8	-16,1	31,3	15,2
Elegible 2009-No AUH 2010		50,5	42,8	-7,7	-15,2	36,3	21,1
No elegible 2009		12,4	15,3	3,0	23,9	45,3	69,2
Hogar sin menores		6,3	6,6	0,2	3,9	66,4	70,3
TOTAL		15,0	15,0	0,0	0,2	44,4	44,6

Nota: la elegibilidad corresponde a 2009, puede haber cambiado en 2010. De los elegibles en 2009 que no perciben AUH en 2010, el 61% sigue siendo elegible en 2010. Entre los hogares no elegibles de 2009 el 8,7% percibe la AUH en 2010 y entre los hogares sin menores de 2009 la percibe un 0,7% en 2010 (contando ahora sí con menores en 2010). Los percentiles son estimados dentro de cada aglomerado

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC 2do Sem 2009 y 2010

CUADRO 12

Participación de los hogares en los percentiles 5, 10 y 15 del ingreso por equivalente adulto según presencia de menores y elegibilidad 2009, elegibilidad 2010 y percepción de AUH en 2010.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Diferencia 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
Hogar con menores		Percentil 5					
Ele 2009-AUH-Ele 2010	4,0	34,7	23,0	-11,7	-33,7	57,8	24,1
Ele 2009- No AUH-Ele 2010	5,1	22,1	20,8	-1,3	-5,7	54,4	48,7
Ele 2009-AUH-No Ele 2010	0,7	24,7	10,5	-14,1	-57,3	92,0	34,8
Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	3,2	19,4	9,2	-10,2	-52,5	66,9	14,3
No Ele 2009- AUH-Ele 2010	0,8	1,8	15,3	13,5	761,9	59,6	821,5
No Ele 2009- AUH-No Ele 2010	2,3	5,4	5,3	-0,1	-2,4	30,4	28,0
No Ele 2009- No AUH-Ele 2010	2,3	2,2	21,6	19,4	869,8	69,4	939,2
No Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	30,0	1,6	2,2	0,6	34,3	85,4	119,8
Sin menores 2009	51,5	1,9	2,4	0,4	21,9	73,8	95,6
TOTAL	100,0	5,0	5,0	0,0	-0,4	64,6	64,3

		Percentil 10					
Hogar con menores							
Ele 2009-AUH-Ele 2010	4,0	55,7	43,7	-12,0	-21,6	42,0	20,5
Ele 2009- No AUH-Ele 2010	5,1	39,8	37,9	-1,8	-4,6	38,3	33,7
Ele 2009-AUH-No Ele 2010	0,7	53,4	17,7	-35,7	-66,8	73,2	6,4
Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	3,2	34,4	17,1	-17,3	-50,3	63,3	13,0
No Ele 2009- AUH-Ele 2010	0,8	5,7	29,6	23,8	416,2	56,0	472,3
No Ele 2009- AUH-No Ele 2010	2,3	13,6	16,2	2,6	19,5	52,9	72,4
No Ele 2009- No AUH-Ele 2010	2,3	10,1	38,4	28,2	278,8	13,9	292,7
No Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	30,0	5,4	5,9	0,5	9,6	63,6	73,2
Sin menores 2009	51,5	3,9	4,6	0,7	18,1	69,7	87,8
TOTAL	100,0	10,0	10,0	0,1	0,5	53,6	54,2

continuación Cuadro 12.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Diferencia 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
Hogar con menores		Percentil 15					
Ele 2009-AUH-Ele 2010	4,0	67,8	61,3	-6,5	-9,6	27,1	17,5
Ele 2009- No AUH-Ele 2010	5,1	52,6	55,4	2,8	5,3	22,4	27,7
Ele 2009-AUH-No Ele 2010	0,7	63,9	27,0	-36,9	-57,8	58,3	0,5
Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	3,2	47,2	23,0	-24,2	-51,3	60,7	9,5
No Ele 2009- AUH-Ele 2010	0,8	17,3	42,5	25,3	146,4	41,6	187,9
No Ele 2009- AUH-No Ele 2010	2,3	26,5	25,8	-0,7	-2,8	34,1	31,3
No Ele 2009- No AUH-Ele 2010	2,3	18,5	52,4	33,9	182,6	12,7	195,2
No Ele 2009- No AUH-No Ele 2010	30,0	10,7	10,9	0,3	2,5	52,0	54,4
Sin menores 2009	51,5	6,3	6,6	0,2	3,9	66,4	70,3
TOTAL	100,0	15,0	15,0	0,0	0,2	44,4	44,6

Nota y fuentes: ver Cuadro 12.

CUADRO 13

Participación de los hogares en los percentiles 5, 10 y 15 del ingreso por equivalente adulto y tasas de entrada y salida de hogares con menores según cantidad de menores y elegibilidad en 2009 y percepción de AUH en 2010.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 5					
Hogar con menores	100,0	8,2	7,7	-0,5	-5,9	62,4	56,5
Hogar con un menor	41,6	3,9	4,4	0,5	12,2	77,7	89,8
Hogar con dos menores	34,4	7,1	7,2	0,1	1,8	60,3	62,1
Hogar con 3 o más menores	24,0	17,3	14,3	-3,0	-17,6	57,6	40,0
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	33,2	21,2	-12,0	-36,2	61,4	25,2
Hogar con un menor	2,0	21,3	11,1	-10,3	-48,1	87,3	39,2
Hogar con dos menores	3,4	26,9	20,2	-6,7	-24,9	62,5	37,6
Hogar con 3 o más menores	4,3	43,6	26,6	-17,0	-38,9	55,1	16,2
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	21,1	16,3	-4,7	-22,5	58,9	36,4
Hogar con un menor	7,4	11,8	6,8	-5,0	-42,4	70,1	27,6
Hogar con dos menores	5,4	20,5	21,7	1,2	6,1	52,1	58,2
Hogar con 3 o más menores	4,5	37,0	25,6	-11,4	-30,9	57,4	26,5
No elegible 2009	73,1	1,9	4,0	2,0	105,9	73,6	179,6
Hogar con un menor	32,2	1,1	3,5	2,4	223,8	85,3	309,1
Hogar con dos menores	25,7	1,7	2,5	0,8	47,3	76,6	123,9
Hogar con 3 o más menores	15,2	4,1	7,5	3,4	81,0	65,2	146,2

—————>

continuación Cuadro 13.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 10					
Hogar con menores	100,0	16,4	15,8	-0,6	-3,9	49,5	45,6
Hogar con un menor	41,6	8,9	8,4	-0,4	-4,5	63,6	59,1
Hogar con dos menores	34,4	15,0	14,5	-0,5	-3,3	51,4	48,0
Hogar con 3 o más menores	24,0	31,5	30,2	-1,3	-4,1	41,4	37,4
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	55,4	40,0	-15,4	-27,8	46,3	18,6
Hogar con un menor	2,0	36,1	25,5	-10,6	-29,4	51,4	22,0
Hogar con dos menores	3,4	54,3	38,7	-15,6	-28,8	51,7	22,9
Hogar con 3 o más menores	4,3	64,9	47,6	-17,3	-26,7	41,5	14,9
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	37,7	29,9	-7,8	-20,8	47,1	26,4
Hogar con un menor	7,4	24,8	15,2	-9,7	-38,9	64,2	25,4
Hogar con dos menores	5,4	36,9	34,3	-2,6	-7,1	46,0	38,9
Hogar con 3 o más menores	4,5	60,0	48,9	-11,1	-18,5	36,3	17,8
No elegible 2009	73,1	6,3	9,2	3,0	47,8	56,7	104,5
Hogar con un menor	32,2	3,5	5,9	2,4	67,0	70,2	137,2
Hogar con dos menores	25,7	5,3	7,2	1,9	36,6	58,9	95,4
Hogar con 3 o más menores	15,2	13,7	19,9	6,1	44,6	48,0	92,6

→

continuación Cuadro 13.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 15					
Hogar con menores	100,0	24,2	24,0	-0,2	-0,9	38,3	37,5
Hogar con un menor	41,6	12,8	13,2	0,3	2,6	53,8	56,4
Hogar con dos menores	34,4	23,2	25,5	2,2	9,6	35,7	45,3
Hogar con 3 o más menores	24,0	45,4	40,8	-4,6	-10,2	32,7	22,5
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	67,3	56,4	-10,8	-16,1	31,3	15,2
Hogar con un menor	2,0	43,7	39,2	-4,5	-10,3	36,6	26,3
Hogar con dos menores	3,4	69,2	56,2	-13,0	-18,7	30,4	11,7
Hogar con 3 o más menores	4,3	76,5	64,4	-12,1	-15,8	30,6	14,8
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	50,5	42,8	-7,7	-15,2	36,3	21,1
Hogar con un menor	7,4	34,6	25,7	-8,9	-25,7	52,4	26,7
Hogar con dos menores	5,4	52,3	52,6	0,3	0,7	31,6	32,3
Hogar con 3 o más menores	4,5	74,7	59,5	-15,3	-20,4	27,8	7,4
No elegible 2009	73,1	12,4	15,3	3,0	23,9	45,3	69,2
Hogar con un menor	32,2	5,9	8,7	2,8	46,5	63,3	109,8
Hogar con dos menores	25,7	11,1	15,7	4,6	41,3	44,1	85,5
Hogar con 3 o más menores	15,2	28,0	28,6	0,6	2,1	38,1	40,1

Nota y fuentes: ver Cuadro 12.

CUADRO 14

Participación de los hogares en los percentiles 5, 10 y 15 del ingreso por equivalente adulto y tasas de entrada y salida de hogares con menores según tipo de núcleo y elegibilidad en 2009 y percepción de AUH en 2010.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 5					
Hogar con menores	100,0	8,2	7,7	-0,5	-5,9	62,4	56,5
Núcleo completo	76,3	6,7	6,7	0,0	0,4	67,0	67,4
Núcleo incompleto con Jefe	3,4	11,1	12,3	1,2	11,0	43,9	55,0
Núcleo incompleto con Jefa	20,3	13,6	11,0	-2,7	-19,8	56,4	36,6
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	33,2	21,2	-12,0	-36,2	61,4	25,2
Núcleo completo	6,8	30,8	18,6	-12,2	-39,6	65,1	25,5
Núcleo incompleto con Jefe	0,5	28,2	19,1	-9,1	-32,3	61,8	29,5
Núcleo incompleto con Jefa	2,3	41,5	29,3	-12,2	-29,5	53,4	24,0
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	21,1	16,3	-4,7	-22,5	58,9	36,4
Núcleo completo	10,5	20,4	14,5	-5,9	-28,9	66,6	37,8
Núcleo incompleto con Jefe	0,8	22,4	27,2	4,8	21,4	16,3	37,7
Núcleo incompleto con Jefa	6,0	22,0	18,0	-4,0	-18,1	52,1	34,0
No elegible 2009	73,1	1,9	4,0	2,0	105,9	73,6	179,6
Núcleo completo	59,0	1,4	3,9	2,5	171,6	72,6	244,3
Núcleo incompleto con Jefe	2,0	2,1	4,6	2,5	115,5	100,0	215,5
Núcleo incompleto con Jefa	12,1	4,2	4,0	-0,2	-5,8	73,1	67,3



continuación Cuadro 14.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 10					
Hogar con menores	100,0	16,4	15,8	-0,6	-3,9	49,5	45,6
Núcleo completo	76,3	14,4	14,2	-0,2	-1,7	52,5	50,8
Núcleo incompleto con Jefe	3,4	22,7	22,3	-0,4	-1,8	40,5	38,8
Núcleo incompleto con Jefa	20,3	22,7	20,5	-2,2	-9,7	44,0	34,2
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	55,4	40,0	-15,4	-27,8	46,3	18,6
Núcleo completo	6,8	52,3	38,1	-14,2	-27,2	48,9	21,7
Núcleo incompleto con Jefe	0,5	69,5	48,6	-20,9	-30,1	33,5	3,4
Núcleo incompleto con Jefa	2,3	61,2	43,7	-17,5	-28,6	43,1	14,5
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	37,7	29,9	-7,8	-20,8	47,1	26,4
Núcleo completo	10,5	39,1	29,2	-9,9	-25,3	52,3	27,0
Núcleo incompleto con Jefe	0,8	35,8	33,6	-2,3	-6,3	40,0	33,8
Núcleo incompleto con Jefa	6,0	35,4	30,4	-5,0	-14,1	38,1	24,0
No elegible 2009	73,1	6,3	9,2	3,0	47,8	56,7	104,5
Núcleo completo	59,0	5,7	8,8	3,1	53,9	56,5	110,3
Núcleo incompleto con Jefe	2,0	5,4	11,0	5,6	103,9	65,3	169,2
Núcleo incompleto con Jefa	12,1	9,0	11,1	2,1	23,1	56,5	79,7

→

continuación Cuadro 14.

	Compo- sición 2010	Hogares debajo del percentil		Dif. 2009-2010		Tasas	
		2009	2010	en p.p	Var %	Salida	Entrada
		Percentil 15					
Hogar con menores	100,0	24,2	24,0	-0,2	-0,9	38,3	37,5
Núcleo completo	76,3	22,2	22,1	-0,1	-0,3	40,8	40,5
Núcleo incompleto con Jefe	3,4	27,2	32,9	5,7	21,0	25,0	46,0
Núcleo incompleto con Jefa	20,3	31,5	29,8	-1,7	-5,4	33,7	28,2
Elegible 2009-AUH 2010	9,6	67,3	56,4	-10,8	-16,1	31,3	15,2
Núcleo completo	6,8	66,2	53,7	-12,5	-18,9	35,6	16,7
Núcleo incompleto con Jefe	0,5	69,5	65,9	-3,7	-5,3	11,7	6,5
Núcleo incompleto con Jefa	2,3	69,9	62,2	-7,6	-10,9	24,0	13,1
Elegible 2009-No AUH 2010	17,3	50,5	42,8	-7,7	-15,2	36,3	21,1
Núcleo completo	10,5	54,6	43,8	-10,8	-19,8	38,7	18,9
Núcleo incompleto con Jefe	0,8	45,7	42,9	-2,8	-6,1	34,0	27,9
Núcleo incompleto con Jefa	6,0	44,0	41,2	-2,8	-6,4	31,3	25,0
No elegible 2009	73,1	12,4	15,3	3,0	23,9	45,3	69,2
Núcleo completo	59,0	11,3	14,6	3,3	28,8	46,2	75,0
Núcleo incompleto con Jefe	2,0	8,8	20,4	11,5	130,7	33,2	164,0
Núcleo incompleto con Jefa	12,1	18,0	18,0	0,0	-0,3	43,6	43,3

Nota y fuentes: ver Cuadro 12

CUADRO 15

Promedio de ingresos laborales, no laborales, totales e ingreso por adulto equivalente según hogar

	Ingresos laborales totales			Ingresos no lab. totales			Ingreso total familiar			Ingreso por adulto equivalente		
	2009	2010	Var %	2009	2010	Var %	2009	2010	Var %	2009	2010	Var %
Hogar con menores	3.241	3.934	21,4	340	457	34,6	3.581	4.392	22,6	1.108	1.374	24,0
Elegible 2009-AUH 2010	1.108	1.694	52,9	243	592	143,3	1.351	2.286	69,1	368	591	60,7
Elegible 2009-No AUH 2010	1.475	2.202	49,3	332	420	26,6	1.807	2.622	45,1	541	823	52,1
No elegible 2009	3.939	4.638	17,7	354	449	26,6	4.294	5.087	18,5	1.339	1.607	20,0
Hogar sin menores	2.373	2.755	16,1	963	1.194	24,1	3.335	3.950	18,4	2.122	2.531	19,2
TOTAL	2.794	3.327	19,1	661	837	26,7	3.454	4.164	20,5	1.630	1.970	20,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC 2dos Semestre 2009 y 2010

INTRODUCCIÓN

Ante las primeras señales de la crisis financiera internacional iniciada en septiembre de 2008, en muchos países de América Latina se especuló con la posibilidad del “desacople” de la dinámica internacional, debido a las favorables condiciones macroeconómicas de la mayor parte de los países y a una inserción externa con eje en las nuevas economías emergentes como China e India. Sin embargo, pronto se evidenció que ningún país estaría exento de los cambios que se estaban produciendo en la economía mundial.

Los pronósticos de las secuelas que la crisis financiera internacional tendría en el mercado de trabajo mundial hablaban de importantes aumentos del desempleo con precarización laboral y probables efectos sobre la pobreza e indigencia. Ante esta evidencia, los gobiernos nacionales implementaron distintas medidas para contener los efectos en sus mercados internos. Dado que en la Argentina aún se observa un mercado de trabajo con elevada inequidad de género es importante analizar cómo estas medidas inciden en esta problemática.

Las dificultades que encuentran las mujeres para incorporarse a la fuerza de trabajo formal de las economías y las condiciones desventajosas de su inserción, son fruto de cómo ambos géneros se relacionan en la estructura social. Esta es una construcción histórico-cultural que no se limita a un área de la economía, sino que las desigualdades en el trabajo y la discriminación laboral se producen en todos los sectores de la economía y se manifiestan en el acceso al trabajo y durante su desempeño. La discriminación por género en el trabajo es tanto directa, cuando explícitamente se prefieren hombres a mujeres para determinados puestos de trabajo, como indirecta, cuando la ley no establece una preferencia revelada pero su aplicación va en contra de las mujeres.

Para resolver estas injusticias la acción del Estado es determinante, pero es necesario que se incorpore la problemática a la agenda pública. En este sentido, el avance en los países de América Latina ha sido importante ya que en todos se han incorporado al Estado mecanismos para la protección de los derechos de las mujeres. Se han formulado planes de Igualdad de Oportunidades para la incorporación del género en

* Sofía Rojo Brizuela, Lucía Tumini, OEDE, SSPTyEL, MTEySS.

las políticas públicas, identificando prioridades y estrategias para la vinculación de las oficinas de la mujer (Valenzuela, 2003).

Pero el tema es de gran complejidad, dado que implica relaciones que exceden al mercado de trabajo. La desigual inserción de las mujeres se basa en una matriz de relaciones sociales en la cual ellas se ocupan de las tareas de cuidado (de niños y ancianos), en muchos casos sin recibir remuneración a cambio, lo que les dificulta y hasta impide contar con tiempo para tener un trabajo formal. Asimismo, en caso de contar con un trabajo formal deben cumplir también con las tareas del hogar lo que genera una sobrecarga de trabajo (Rodríguez Enríquez, 2009).

Esto implica que es necesario diseñar políticas que impulsen la conciliación entre la vida familiar y laboral, propiciando medidas que brinden servicios para apoyar el cuidado de los hijos (guarderías, etcétera) y promuevan la participación compartida de ambos padres en el cuidado de los niños (Valenzuela, 2003).

Esto permitiría aumentar las posibilidades de las mujeres de acceder a un empleo remunerado y de generar ingresos que no sólo contribuyan a enfrentar carencias materiales de su familia, sino también a su propio proceso de autonomía económica y personal.

Para determinar si las agendas contenidas en estos planes abordan de manera significativa el objetivo de la equidad de género, o si sólo lo hacen nominalmente, es necesario evaluar si estas agendas conducen a una mayor apertura del proceso político hacia las mujeres. Daeren (2001) destaca que si bien se han realizado esfuerzos para adoptar políticas que promuevan economías y mercados laborales más equitativos desde una perspectiva de género, las políticas de igualdad se han concentrado en otras áreas.

Por lo tanto, el objetivo de este informe es analizar, en primer término, cuál ha sido el impacto de la crisis internacional en la inserción ocupacional de hombres y mujeres en la Argentina. En segundo término, evaluar las medidas implementadas por el gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis, según la perspectiva de la problemática de género.

El informe está estructurado en tres partes, en la primera se presenta un análisis de las principales tendencias del mercado de trabajo, describiendo las particularidades de la inserción de las mujeres en el empleo. En la segunda parte se concentra la mirada en los principales efectos de la crisis internacional en el empleo, indagando en la manera en que la segregación ocupacional y el mapa sectorial del empleo femenino determinan su dinámica. Por último, se realiza un análisis del contenido de las medidas y de los efectos inmediatos de su aplicación en el empleo de las mujeres de las medidas implementadas por el gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis desde la perspectiva de género.

La fuente de información utilizada para el análisis de las tendencias de actividad, empleo y desempleo es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec. La información referida a empleo asalariado registrado proviene del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina, que desarrolla un sistema de estadísticas a partir de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Por su parte, la información referida a segregación por ocupaciones proviene de

la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Estas últimas dos fuentes pertenecen a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

1. CONTEXTO DEL MERCADO LABORAL PREVIO A LA CRISIS INTERNACIONAL *SUBPRIME*

El período 2003-2008 fue particularmente favorable para la economía argentina que transitó una fase de crecimiento económico, con una tasa promedio del 8% anual. Este “sexenio de oro” estuvo signado por un contexto internacional de elevados precios internacionales para los bienes que exporta el país y por una fuerte expansión de los volúmenes y de los montos exportados que permitió alcanzar superávits fiscales y comerciales.

La implementación de un modelo económico basado en la estimulación del mercado interno, con tipo de cambio competitivo que impulsó procesos de sustitución de importaciones y la recuperación por parte del Estado de un conjunto de regulaciones vinculadas al mundo laboral, incentivó que el tipo de crecimiento que se produjo en el período fuera favorable a la creación de empleo en general, y de empleos de calidad en particular.

En efecto, la tasa promedio anual de crecimiento fue del 4,2% para el empleo total y del 9% para el empleo registrado. Esto se manifestó en la creación de aproximadamente 3,7 millones de empleos de los cuales más de la mitad se corresponden con puestos de trabajo registrado quebrando la tendencia de la década anterior, en la que el crecimiento del empleo –escaso– se caracterizaba por ser principalmente empleo informal. Esto repercutió en la caída de 12 puntos de la tasa de informalidad que pasó de 49,6% a 37,8% y en una reducción de la tasa de desempleo que luego de transcurridos 10 años alcanzó un nivel inferior a un dígito en el 4º trimestre de 2006.

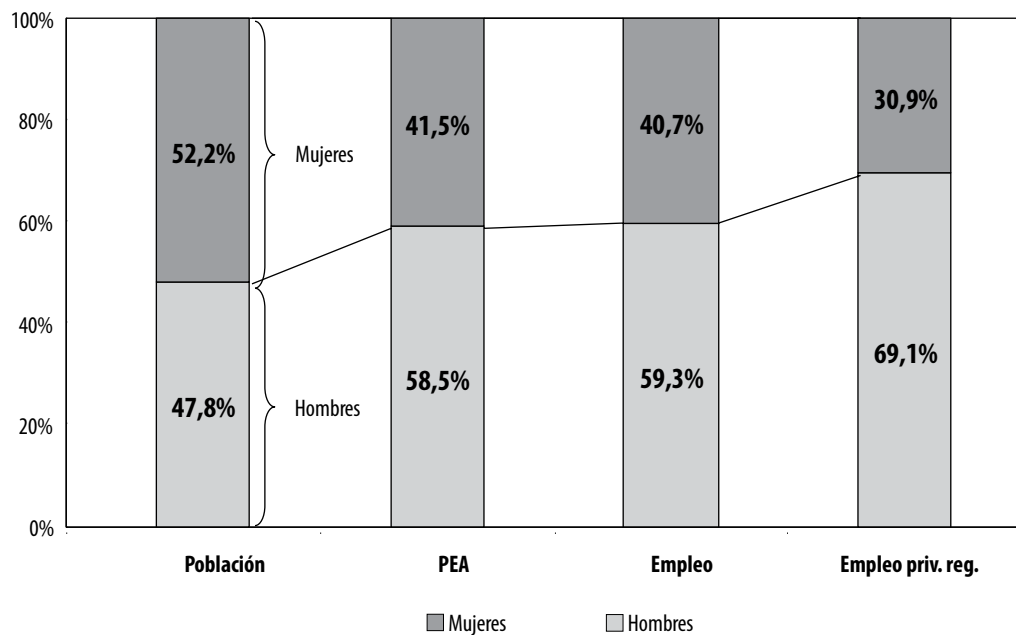
El crecimiento económico acompañado de la política salarial desarrollada por el MTEySS, en una primera etapa (aumentos salariales de suma fija, incrementos en el salario mínimo vital y móvil, convocatorias al Consejo del Salario) y posteriormente la revitalización de la negociación colectiva, llevaron a un aumento del salario de 44% en términos reales entre los años 2003-2008. Las mejoras en el empleo se tradujeron rápidamente en reducciones de los niveles de pobreza e indigencia, que si bien no alcanzaron los niveles bajos de la década del '80, llevaron a un alivio a la población fuertemente castigada, especialmente, por la crisis de la salida de la Convertibilidad del año 2002.

1.1. Situación de las mujeres en el mercado laboral

Uno de los rasgos característicos de los mercados de trabajo de América Latina en general y de la Argentina en particular es la desigualdad, donde las inequidades que se producen entre varones y mujeres constituyen una de las dimensiones más importantes que deben ser conocidas y consideradas cuando se pretende lograr una sociedad más igualitaria, cohesionada e incluyente.

GRÁFICO 1

Participación de hombres y mujeres en la población, PEA, empleo y empleo privado registrado, 2008



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Hacia el año 2009 aún se observa un mercado de trabajo con elevada inequidad de género. El ingreso laboral de las mujeres es menor que el de los varones, producto de una inserción laboral más precaria: menor participación en el mercado de trabajo, mayores tasas de desempleo, menor acceso al empleo asalariado y menor ingreso por hora trabajada. Las trabajadoras acceden en menor proporción a cargos de conducción, aun presentando mayores niveles educativos, incluso en actividades muy feminizadas. Asimismo, el grado de desigualdad laboral entre sexos varía según los sectores económicos, las ocupaciones, las regiones del país y el nivel educativo de los trabajadores (Barrancos, 2007; Castillo *et al.*, 2008; Contartese y Maceira, 2006; Cortés, 2003).

La desigualdad entre varones y mujeres en las posibilidades de acceso al mundo del trabajo se expresa en los diferentes niveles de participación en la Población Económicamente Activa (PEA¹), de inserción en el empleo remunerado, y en particular en la bajísima participación que presentan las mujeres en el empleo asalariado privado registrado. En el año 2008, las mujeres, que representaban una proporción mayoritaria de la población (52,2%), eran solamente el 41,5% de la PEA, el 40,7% de los ocupados

¹ Población Económicamente Activa de 14 años y más.

y sólo el 30,9% del empleo privado registrado. En términos de brechas de género², la brecha en la tasa de actividad alcanzaba el 29%, en la tasa de empleo llegaba al 31%, y en el empleo registrado privado en industria, comercio y servicios se ampliaba hasta alcanzar el 55% (Gráfico 1).

Asimismo el mercado de trabajo en la Argentina se encuentra segmentado. Por un lado, el empleo registrado donde los trabajadores cuentan con los beneficios de la Ley de Contrato de Trabajo³, de la seguridad social y del sistema de salud (las empresas registran a sus trabajadores y estos tienen acceso a obra social, aportes jubilatorios, vacaciones, etc. y en el caso de ser despedidos tienen derecho al seguro de desempleo e indemnización por despido). Por otro lado, los trabajadores no registrados constituyen un segmento desprotegido y sumamente heterogéneo⁴. Las implicancias de estar ocupado en uno u otro segmento determinan diferencias importantes tanto en el nivel de ingreso, en la estabilidad laboral, como en el acceso a la red de contención provista por el Estado en caso de desempleo.

El acceso de las mujeres al empleo de calidad es distinto al de los hombres. De cada 10 mujeres ocupadas, sólo tres lo hacen en el empleo privado registrado, otra está empleada en el sector público nacional y las otras seis están ocupadas en algún tipo de empleo atípico. Por su parte algo más de 4 de cada 10 hombres son asalariados en el sector privado registrado, lo que constituye un ejemplo de la segregación del empleo femenino.

Este fenómeno de segregación laboral es más pronunciado entre las trabajadoras pertenecientes a hogares de menor nivel socioeconómico, las cuales se ven enfrentadas a una doble discriminación por ser mujeres y por ser pobres (OIT, 2009). Esto tiene efectos tanto en las posibilidades de acceder a empleos de calidad como en las condiciones de pobreza de las mujeres; en particular, en situaciones de caída de la demanda del empleo y del ingreso familiar, las oportunidades de las mujeres para incluirse en el trabajo productivo están determinadas por este tipo de segregación (Cuadro 1).

1.2. Las trayectorias de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo

La dinámica del mercado de trabajo de las últimas dos décadas muestra una tendencia hacia la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. No obstante, los niveles de participación femenina observados en la Argentina en 2008 son relativamente menores a los que presenta el resto de los países del MERCOSUR⁵.

² La brecha de género se calcula como la unidad menos el cociente de la tasa femenina sobre la tasa masculina correspondiente. Cuando la brecha es 0 significa igualdad entre las tasas. Cuando mayor es el valor de la brecha existe mayor diferencia entre las tasas de participación, estando las mujeres en desventaja.

³ La no registración del empleo es comúnmente utilizada como indicador *proxy* de precariedad; sin embargo no agota la complejidad del fenómeno. En este sentido, el empleo atípico o precario se contraponen al empleo típico o normal, que supone un empleo a tiempo completo, para un solo empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador y protegido por la legislación laboral y la seguridad social (MTEySS, INDEC y Banco Mundial, 2007).

⁴ Este segmento informal incluye una diversidad de ocupaciones que va desde trabajos no calificados y de muy baja productividad hasta los profesionales independientes que tienen, como característica común, la exclusión del sistema de seguridad social. En esta categoría se incluyen desde los trabajos de temporada, a plazo fijo, el autoempleo, el subempleo, la subcontratación, cuenta propistas hasta el servicio doméstico no registrado, entre otros.

⁵ Por ejemplo, en el año 2007, para el tramo de mujeres entre 25 y 34 años, la Argentina presenta una tasa de participación del 67% de las mujeres, Brasil 73,2%, Uruguay 76,4% y Paraguay 72% (Proyecto de

CUADRO 1

Población ocupada y empleo registrado según sexo. IV Trimestre de 2008

	Población ocupada		Asalariados registrados del sector privado		Asalariados registrados del sector público nacional		Asal. Privado/ Pobl. Ocupada	Asal. Público/ Pobl. Ocupada
Mujeres	5.971.448	41%	1.803.573	31%	629.250	51%	30%	11%
Varones	8.700.663	59%	4.034.759	69%	607.039	49%	46%	7%
Total	14.672.111	100%	5.838.333	100%	1.236.289	100%	40%	8%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre base EPH y SIPA

En el Gráfico 2 se presenta la evolución de las tasas de actividad para ambos sexos⁶. Entre los años 1990 y 2008, la tasa de actividad de las mujeres se incrementó en 12 puntos, aún cuando continúa presentando una brecha importante respecto de la de los varones. En efecto, los niveles actuales de participación de las mujeres en el mercado de trabajo son elevados en términos históricos y resultan de una tendencia creciente que se verifica desde la década de los ochenta, acelerada durante la década de los noventa.

Este aumento de la participación femenina se articula con un proceso de más larga duración, vinculado a diferentes factores entre los cuales son significativos el acceso de las mujeres a mayores niveles educativos y otras transformaciones culturales que influyeron en el cambio en las pautas de fecundidad (Contartese y Maceira, 2006). Sin embargo, su aceleración durante los noventa se asocia fundamentalmente con estrategias familiares, en las cuales tanto la salida laboral de las mujeres en particular como la incorporación de más miembros del hogar al mercado de trabajo en general estuvieron determinadas por el aumento del desempleo y el deterioro de los salarios reales del jefe varón. En efecto, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se constituyó en una herramienta para disminuir la incertidumbre de sus hogares ante la inestabilidad en la inserción laboral de los jefes varones, aún cuando su inserción misma estuviera también caracterizada por la intermitencia en la participación en el mercado de trabajo y frecuentes episodios de desempleo (Cerrutti, 2000).

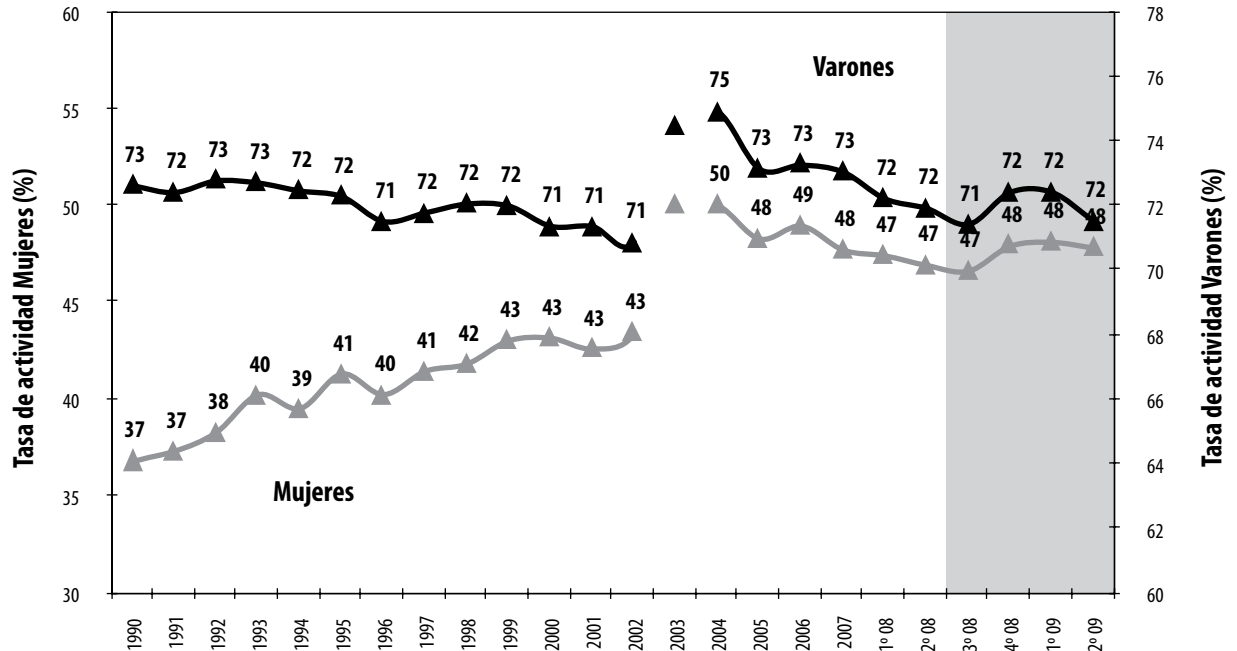
La evolución de las tasas de actividad de ambos sexos, durante la década de los noventa, muestra una tendencia creciente en las mujeres y una relativa estabilidad en los varones. Este proceso de feminización del mercado de trabajo se produjo en un contexto de contracción, de precarización del empleo y de caída del salario real donde

armonización de las estadísticas de empleo e ingresos entre los países del MERCOSUR, 2008).

⁶ Las tasas de actividad, de empleo y desempleo se calculan sobre la Población Urbana de 14 años o más.

GRÁFICO 2

Tasas de actividad, mujeres y varones, promedio anual:
1990-2007, trimestral 2008 y 2009*



Nota: población de 14 años y más.

* En el año 2003 se realizó un rediseño metodológico de la EPH que implicó una mayor captación de las tasas de actividad de los trabajadores en general y de las mujeres en particular

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

se incorporó una importante cantidad de mujeres de los hogares de ingresos bajos y medianos (Contartese y Maceira, 2006). Más adelante, otro aspecto que impactó en la evolución de la tasa de actividad femenina, incrementándola en aproximadamente dos puntos porcentuales, fue la introducción, a partir del año 2002, del Programa Jefes Hogar⁷, que convocó mayoritariamente a mujeres con hijos menores, incorporando a un número significativo de ellas a la PEA.

A diferencia de los noventa, en el período de crecimiento del PBI iniciado en el año 2003, se observó una relativa caída en la tasa de actividad femenina. En el marco de la reactivación (2003-2007) la tasa de actividad de las mujeres se situó en torno al 49%, manteniendo la brecha respecto de los varones (73%).

Esta conclusión se mantiene aún aislando el efecto del Programa Jefes de Hogar y el pasaje de las beneficiarias al Programa Familias por la Inclusión Social. En efecto, por un lado las estimaciones atribuyen a los programas mencionados un incremento de 2 puntos sobre la Tasa de Actividad Femenina (sería el máximo impacto que tendrían

⁷ En el momento de mayor cobertura de este plan, el 70% de los beneficiarios eran mujeres.

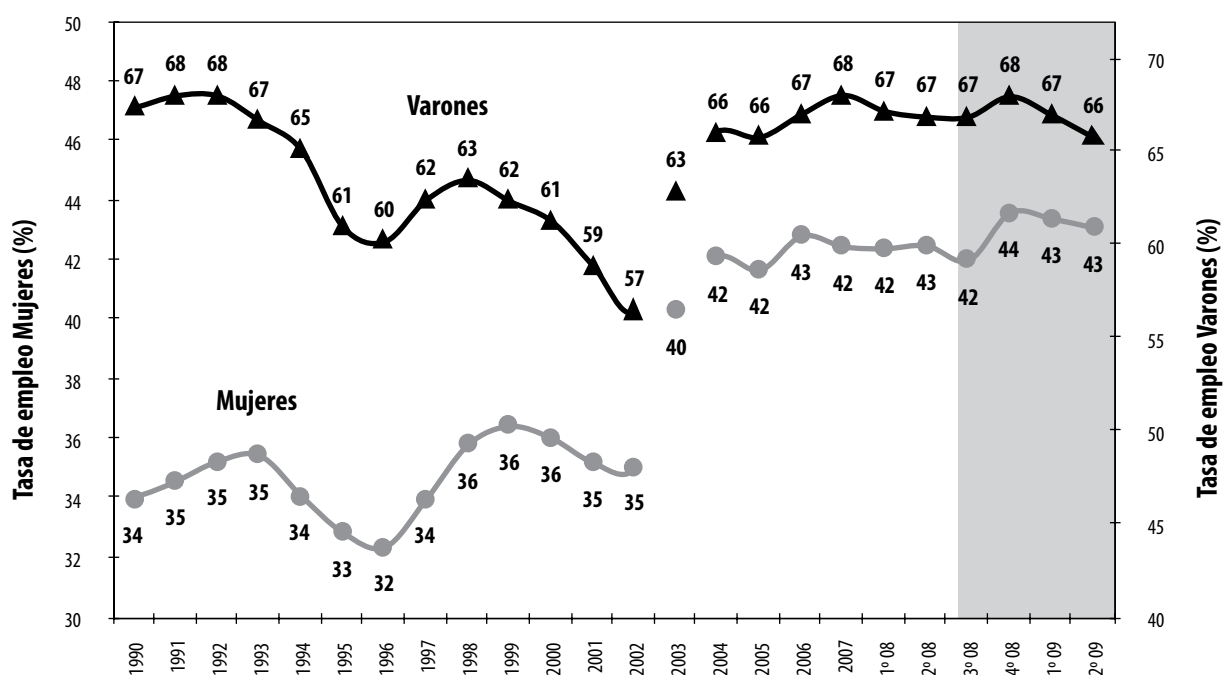
estos planes en la Tasa de Actividad en caso que todas las beneficiarias se retirasen del mercado de trabajo). Por otro lado, de continuar la tendencia creciente manifestada por la tasa de actividad de las mujeres a lo largo de los años noventa, en el año 2007 esta se encontraría en 53%, lejos de los 47% relevados por la EPH. No obstante, lo que los datos muestran es que entre los años 2003 y 2007 la Tasa de Actividad Femenina se contrajo 3 puntos desde un nivel del 50% al 47%, cálculo que se eleva a 6 puntos si uno considera la mencionada tasa de actividad potencial. Es decir, a partir de ambos argumentos se demuestra que la tasa de actividad de las mujeres se estancó en el mencionado período de crecimiento económico (2003-2007).

La hipótesis con más consenso que explica el estancamiento del proceso de feminización del mercado de trabajo evidenciado en esta etapa de crecimiento económico con expansión del empleo, es que la recuperación de los ingresos de los hogares, sumada a la falta de oferta de servicios de cuidado (guarderías, jardines maternos, clubes, etc.) llevó a que las mujeres vuelvan al hogar, retrayéndose la tasa de actividad (Rodríguez Enríquez, 2007).

Una porción de las mujeres que concurrió al mercado de trabajo en ese período, se incorporó al empleo en condiciones diferentes de los varones, en términos de la calidad del empleo y de los segmentos del tejido productivo donde acceden unos y otras. El tipo de inserción sectorial y por ocupaciones donde se emplean las mujeres llevó a que

GRÁFICO 3

Tasa de empleo, mujeres y varones, promedio anual: 1990-2007, trimestral 2008 y 2009

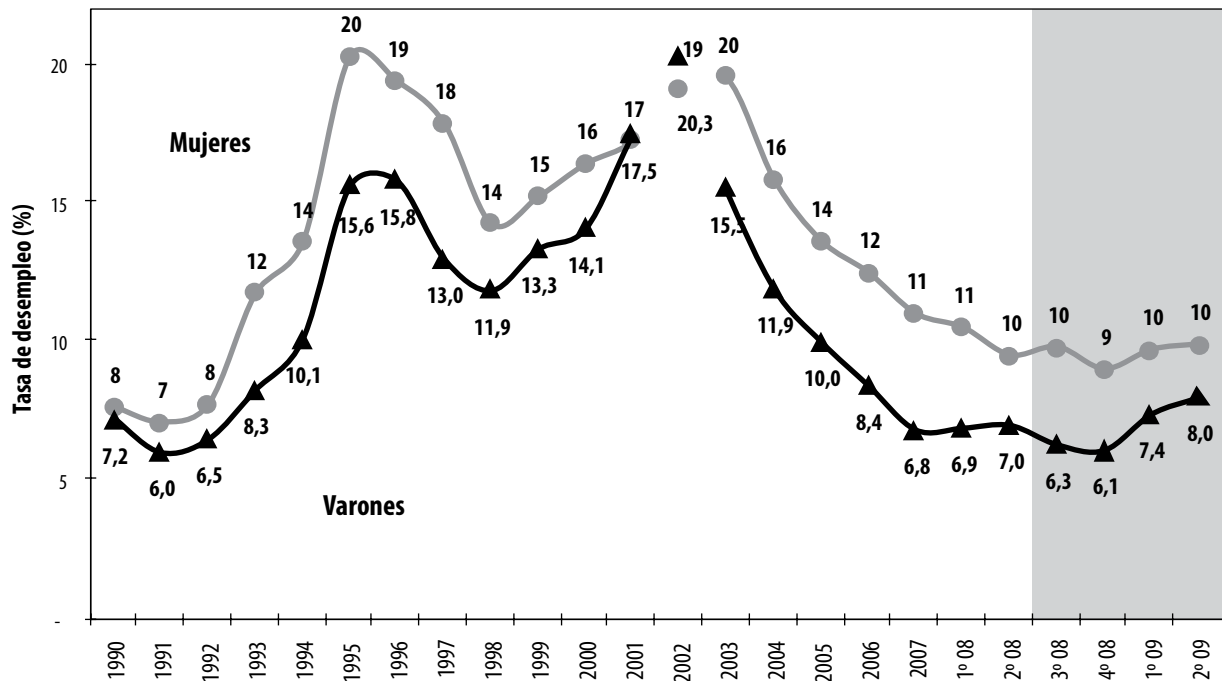


* En el año 2003 se realizó un rediseño metodológico de la EPH, que explica la discontinuidad que presenta el gráfico.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

GRÁFICO 4

Tasa de desempleo, mujeres y varones, promedio anual: 1990-2007, trimestral 2008 y 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

resulten afectadas de manera más atenuada por las fluctuaciones del ciclo económico. El empleo femenino se destruyó en menor proporción durante la crisis del año 2002, pero también fue menos dinámico en el período de crecimiento posterior (2003-2008). Esto se explica por el tipo de ramas de actividad donde las mujeres tradicionalmente tienen mayor inserción (servicio doméstico, educación, salud, etc.) (Cortés, 2003).

Mientras que el crecimiento en la tasa de actividad de las mujeres durante la década de los noventa se tradujo en un incremento de sus niveles de desocupación y subocupación, más que en un aumento del porcentaje de ocupadas plenas, en el período 2003-2008 la incorporación al mercado de trabajo fue un tránsito al empleo.

En efecto, el desempleo femenino fue elevado durante la década de 1990 dado que la expansión de la demanda laboral para las mujeres sólo alcanzó a compensar el crecimiento demográfico, no así el incremento de la oferta laboral derivado del aumento en la tasa de actividad. La evolución de la tasa de desempleo de las mujeres y su diferencia respecto de la de los varones refleja la ya mencionada dinámica específica de los puestos a los que ellas acceden. En general, la brecha entre las tasas de desocupación de varones y de mujeres se amplía en los períodos de crecimiento del empleo, reduciéndose durante las recesiones cuando las condiciones laborales de los varones se deterioran más. Un ejemplo notable de este proceso es el año 2002 cuando, en un contexto de fuerte deterioro, la tasa de desempleo de los varones superó la de las mujeres, situación que se revirtió en los años de crecimiento posteriores.

Si bien la tasa de desempleo femenino se ha reducido constantemente junto con la de los hombres en el período de fuerte crecimiento con creación de empleo (2004-2008), se reconstituye la brecha entre ambas tasas, es en promedio 3,3 p.p. superior que la de los hombres. La elevada tasa de desempleo de las mujeres, que logró bajar los dos dígitos después de 14 años en el 3er. trimestre de 2007, evidencia claramente que, para ellas, el acceso al empleo sigue siendo una cuestión no resuelta, incluso durante un período caracterizado por el crecimiento del mercado de trabajo (2003-2008).

1.3. Las mujeres en el empleo asalariado registrado del sector privado

En términos de la calidad del empleo al que acceden las mujeres, es limitada su participación entre los asalariados privados registrados, segmento del empleo protegido por la legislación laboral y por los sistemas de seguridad social y de salud⁸. No obstante el acceso minoritario, resulta especialmente importante estudiar la inserción de las mujeres en este tipo de empleo, en particular considerando la existencia de patrones de segregación que impactan en aspectos de las condiciones laborales tales como salarios, estabilidad, posibilidades de promoción, entre otros⁹.

A lo largo de los últimos diez años (1998 - 2008), la tasa de feminización de este tipo de empleo presenta una tendencia creciente, reflejando el componente contracíclico identificado en el empleo femenino total (Castillo *et al.*, 2008). Nuevamente, el año 2002 resulta un ejemplo elocuente. En el momento más agudo de la crisis de la salida de la convertibilidad se observó el mayor nivel de feminización del empleo asalariado –las mujeres representaron el 31,3% del empleo privado total. A medida que la economía se fue reactivando, esta tasa disminuyó alcanzando un mínimo (29,7%) en marzo de 2006. Posteriormente, la tasa volvió a mostrar un crecimiento sostenido con los primeros impactos de la crisis del año 2008 por un menor crecimiento del empleo de las ramas más masculinas (industria y construcción).

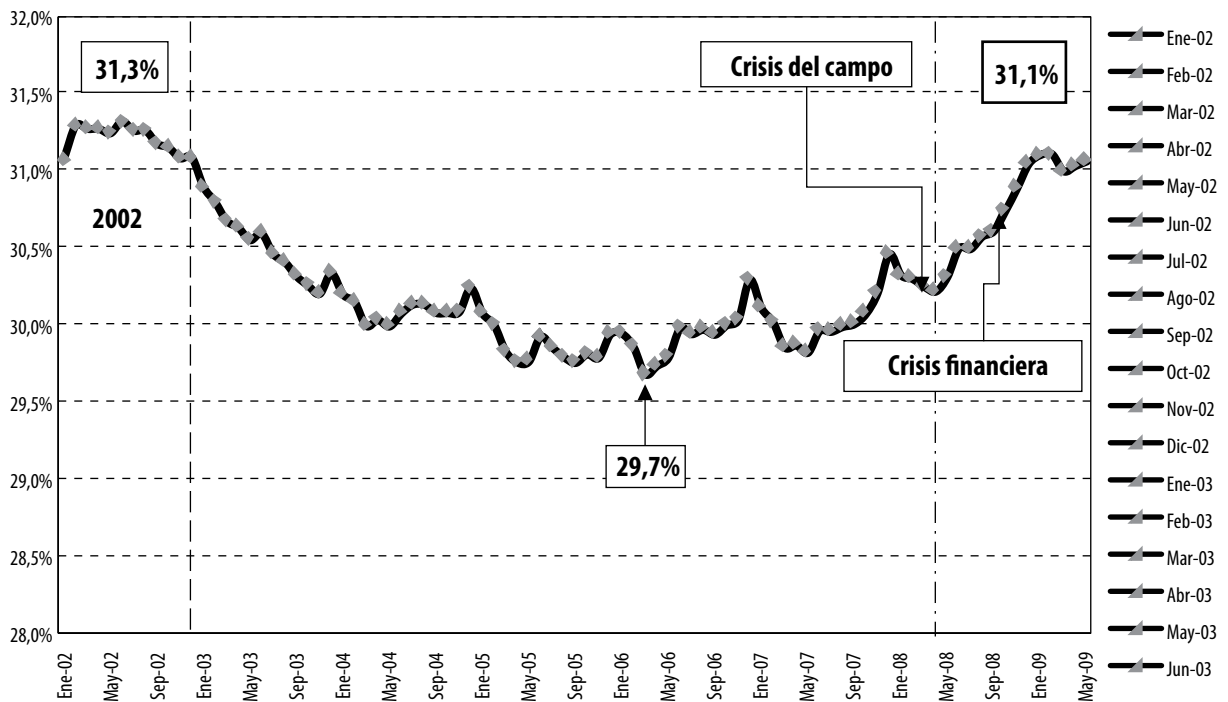
El análisis realizado ya no sobre las tasas de feminización sino sobre el número de personas ocupadas, completa la explicación de esta dinámica contracíclica. En este sentido, se incorpora la idea de “brecha de inserción en el empleo”, en este caso medida como la diferencia entre el número de ocupados de ambos sexos. El Gráfico 6 muestra que durante el año 2002 se registró una menor destrucción de empleos ocupados por mujeres, incrementando la tasa de feminización, lo que originó la mencionada menor brecha de inserción del período. En la medida que la economía comenzó a reactivarse, en particular con un fuerte crecimiento del empleo industrial, se crearon más puestos de trabajo ocupados por varones, llevando a que a principios del año 2006 la brecha de inserción alcanzara su mayor magnitud. En efecto, entre 2002 y 2006 el sector privado de la economía incorporó más de 1,1 millones de varones al empleo registrado y sólo 394 mil mujeres.

⁸ En la Argentina, el acceso al sistema de salud está fuertemente asociado al empleo registrado.

⁹ En este apartado se utilizan dos fuentes de información: el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina, que desarrolla un sistema de estadísticas a partir de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), ambas de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO 5

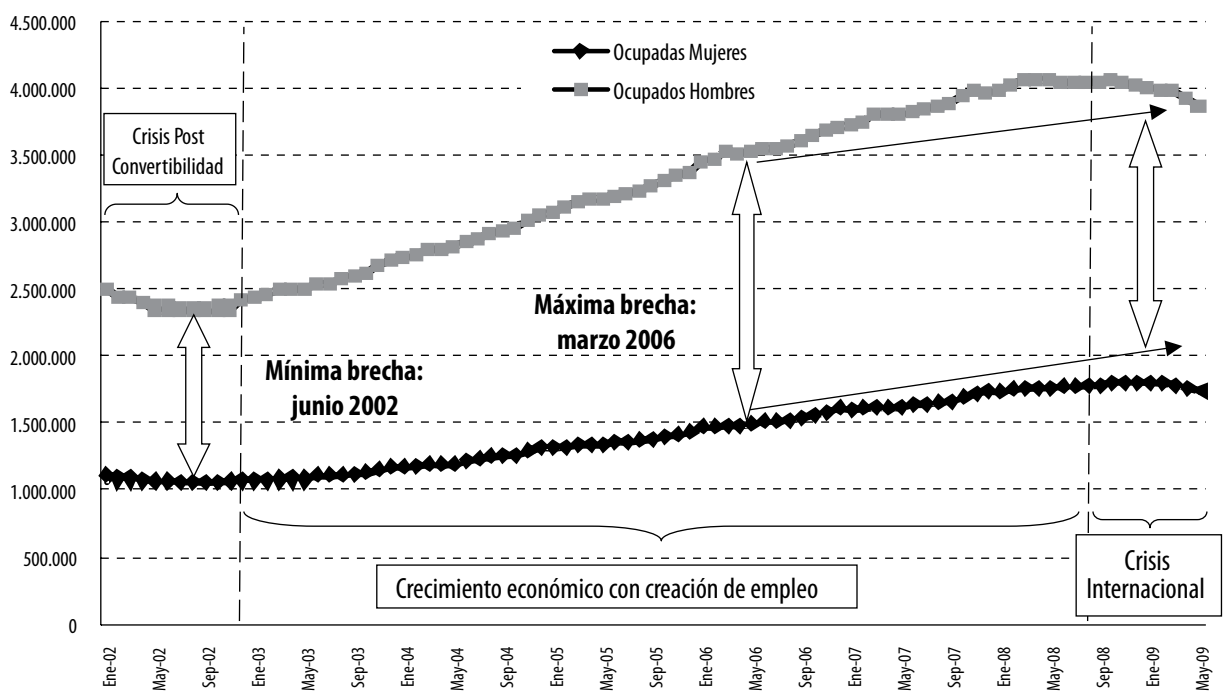
Tasa de feminidad del empleo privado registrado. Enero 2002 - Abril 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

GRÁFICO 6

Evolución de los ocupados privados registrados, por sexo. Enero 2002- Abril 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

CUADRO 2

Tasa de empleo femenino por sector, brecha salarial y salario relativo

Sector	Tasa de feminidad			Diferencia		2008	
	2003	2006	2008	2003-2006	2006-2008	Brecha salarial	Salario Relativo ¹
D Industrias manufactureras	18,4	18,5	18,6	0,03	0,10	21,4	110,7
G Comercio y reparaciones	31,1	32,6	33,9	1,49	1,34	19,5	80,8
Servicios	42,3	41,7	42,0	-0,53	0,31	26,0	147,9
H Hoteles y restaurantes	39,3	40,4	42,7	1,12	2,28	14,1	64,5
I Transporte, almacenam. y comunic.	13,8	14,8	15,2	1,04	0,35	17,9	123,8
J Intermediación financiera	44,0	46,0	47,7	1,96	1,74	33,1	191,5
K Servicios empresariales	31,7	32,2	33,2	0,56	0,98	22,0	83,4
M Enseñanza	73,9	73,7	73,6	-0,29	-0,09	-1,5	63,9
N Servicios sociales y de salud	71,1	70,7	71,0	-0,39	0,27	21,8	103,1
O Otras actividades de servicios	42,9	43,4	44,5	0,54	1,07	23,4	86,4
Total	34,0	34,0	34,6	0,03	0,59	24,6	100,0

¹ El salario relativo es el salario promedio del sector en relación con el salario promedio de la economía.
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

1.4. Patrones de segregación de género en los sectores del empleo asalariado registrado

Otra dimensión importante para analizar en relación con la inserción de las mujeres en el empleo asalariado registrado es el mapa sectorial. En efecto, en el tejido productivo de la Argentina se observan claros patrones de segregación del empleo, algo más de 6 de cada 10 mujeres están en el sector servicios, 2 en comercio y sólo 1 en empresas industriales¹⁰. Esta distribución se refleja en las tasas de feminización del empleo que, en el año 2008, alcanzaron al 18,6% en industria y en comercio al 33,9%. En las ramas de servicios las mujeres alcanzan la máxima participación sectorial, con el 42% del empleo.

Al igual que en el empleo total, en el empleo registrado privado el mapa de las ramas de actividad que concentran en mayor medida el empleo femenino explica su

¹⁰ En el caso de los varones la distribución es diferente: 5 de cada 10 están en servicios, 2 en comercio y 3 en la industria.

mayor estabilidad en relación con el ciclo económico, tratándose de actividades con una menor elasticidad del empleo frente a la evolución del producto, como son la salud y la educación, que duplican la tasa de feminidad del conjunto de la economía. Esta estructura ocupacional tiende a reproducir una división del trabajo tradicional, siendo estos los sectores típicos que extienden fuera del espacio doméstico los roles reproductivos y de cuidado, tradicionalmente asignados a las mujeres. Por el contrario, en ramas en las que supuestamente los requerimientos de fuerza física son centrales en la contratación, como transporte y almacenaje, la presencia femenina es menor (15%).

Desde una perspectiva dinámica, es interesante observar que en algunos de estas actividades de servicios la tasa de feminidad aumentó notablemente en el período 1996-2008. Un ejemplo elocuente es la Intermediación financiera, que atravesó un proceso de feminización sostenido en el período¹¹ –desde un 38,1% en 1996 al 47,7% en 2008-, subsistiendo una brecha salarial, entre varones y mujeres, mayor que en el promedio de los servicios. Otra rama donde las mujeres ganaron participación es Hoteles y restaurantes, pasando desde algo más del 33% en 1996 hasta un 42,7% en 2008.

Un aspecto que merece atención en relación con la inserción de las mujeres en el sector servicios es la existencia de una gran disparidad en las brechas salariales entre ramas de actividad. Por un lado, Enseñanza es la única rama donde las mujeres reciben remuneraciones superiores a los hombres; nivelándose en valores salariales muy bajos respecto al nivel general de la economía. En efecto, junto con Hoteles y restaurantes, esta es la rama que presenta las remuneraciones más bajas. Si bien en el sector servicios se da la mayor participación femenina en el empleo, también es el que presenta la mayor brecha salarial, de 26% en 2008¹².

La participación de las mujeres en el sector Comercio presenta una evolución muy dinámica en los últimos años. En términos de brechas salariales, en este sector las mujeres presentan la menor disparidad salarial frente a los empleados hombres (19,5% en 2008).

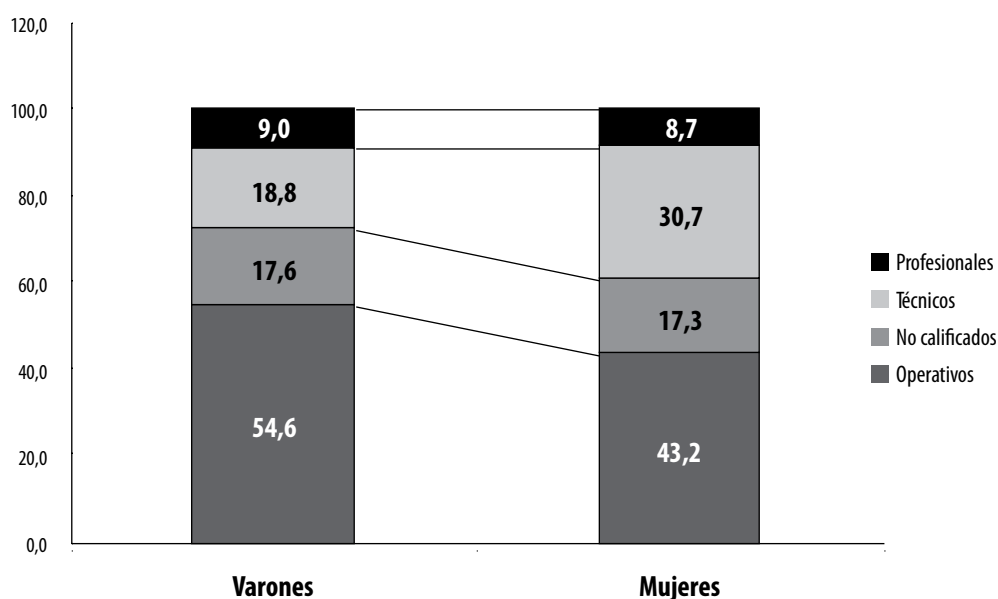
La industria sigue siendo un sector con baja presencia de empleo femenino (18,6% en 2008). No obstante, en los últimos quince años, este sector atravesó un proceso de modernización donde los cambios técnicos y organizacionales alentaron la participación femenina (Raithelhuber y Weller, 2005). En este sentido, se distinguen ramas no tradicionales, relativamente más intensivas en el uso de conocimiento y que pagan salarios más elevados, como maquinaria de oficina, radio y TV, instrumentos médicos, productos de petróleo y productos químicos, que han atravesado procesos de feminización de su empleo. Por su parte, las ramas tradicionales para el trabajo de las mujeres como confecciones, productos textiles y edición, muestran una leve reducción en la tasa de feminización a lo largo del período. De esta manera, la aparente estabilidad de

¹¹ Este proceso no sólo se observó en la Argentina sino que también se ha registrado en otros países de América Latina (Rico y Marco, 2006; Espino, 2005; Quiñones Montoro, 2005)

¹² Debe notarse que este análisis de brecha salarial no controla por niveles de capital humano, horas trabajadas, edad, antigüedad, etc., por lo que puede explicarse por alguno o todos estos factores. Es posible especular que las mujeres no sólo tienen dificultades para acceder a las posiciones de mayores retribuciones, sino también que la población de asalariadas presente una menor antigüedad en el empleo, y por lo tanto menores remuneraciones, debidas a la reciente incorporación. Para un análisis en base a la EPH ver Esquivel (2007).

GRÁFICO 7

Composición de la dotación según calificación de la tarea y sexo. 1º trim de 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) aumentar el tamaño de fuente en las coordenadas

la participación femenina en la industria es, en realidad, el resultado de una movilidad desde actividades tradicionales a no tradicionales¹³ (Anexo, Estadístico Gráfico IV).

Respecto del salario medio pagado en las ramas y la participación femenina en las mismas, se da un resultado paradójico. Si bien aumentó la participación femenina en las ramas que presentan los salarios promedio más elevados, son estos los que presentan una mayor brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Hay una mayor inserción acompañada por una todavía presente segregación de género, al interior de las ramas, expresada en el nivel salarial. Por el contrario, aquellas ramas en las que las mujeres perdieron participación, como confecciones y productos textiles, presentan un salario inferior al promedio de la industria. Ello sugiere un desplazamiento, aunque tímido, del empleo femenino desde ramas de baja calidad relativa hacia sectores de la industria con mejores condiciones de trabajo.

1.5. Patrones de segregación de género en las ocupaciones, según calificación requerida y estructura jerárquica

Se observan marcadas diferencias en la composición según ocupaciones entre hombres y mujeres. Para caracterizarlas se toman en cuenta dos características del puesto, cuál es el nivel de calificación requerida para la tarea y la posición que ocupa dentro del organigrama de la empresa. Según datos de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) en términos de la calificación requerida, se observa que las mujeres se encuentran

¹³ En 2008, la mayor parte del empleo femenino (62%) continúa concentrada en unas pocas ramas: alimentos (27,8%), confecciones (13,7%), productos químicos (12,2%) y productos textiles (8,6%).

sobre representadas en aquellos puestos que requieren calificación técnica (30% de mujeres y 19% de varones en estos puestos). En los puestos con calificación profesional y sin calificación hay paridad en la participación de hombres y mujeres, no así entre los operarios donde las mujeres se encuentran sub representadas (Grafico 7).

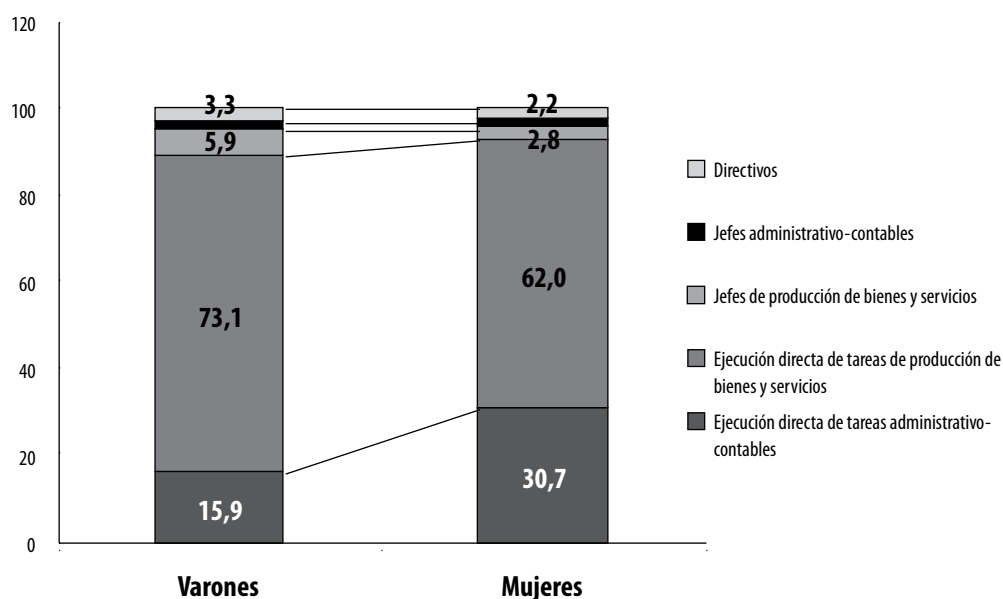
Si bien las mujeres tienen una importante participación en los puestos que requieren mayor calificación esto no se traduce en su posición dentro de la escala jerárquica. Entre los trabajadores sin jerarquía están sobre representadas en las áreas de ejecución administrativo contables (el 30,7% de las mujeres ocupan estos puestos, casi el doble que los hombres), y sub representadas en áreas de producción de bienes y servicios (el 62% de las mujeres ocupa estos puestos versus el 73,1% de los hombres).

Esta distribución en los segmentos de producción de las empresas no se replica en las jefaturas. En las de producción de bienes y servicios el peso de las mujeres es la mitad que el de los hombres, siendo su participación entre los ocupados cercana a la paridad. Por su parte, hay paridad en las jefaturas de las áreas administrativo contable a pesar de la muy elevada participación que las mujeres tienen en las áreas operativas.

La distancia que separa a hombres y mujeres dentro de los cargos directivos es aún mayor porque sólo el 2,2% de las mujeres ocupa cargos directivos, mientras lo hace el 3,3% de los hombres. Esto muestra que las mujeres siguen siendo pocas (el 34% en el empleo según datos de la EIL), están en áreas operativas y en menor medida en puestos profesionales, aún cuando según datos de la EPH una proporción mayor de mujeres completa estudios universitarios. Asimismo es persistente la existencia del techo de cristal, es baja la participación de las mujeres en puestos de media y alta jerarquía (Gráfico 8).

GRÁFICO 8

Composición jerárquica de los puestos por sexo. Promedio 1º trim de 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) aumenta tamaño fuente del cuadro de datos

1.6. Las brechas salariales como resultado de la segregación ocupacional

Como se ha mencionado, uno de los aspectos que refleja la inserción desventajosa de las mujeres en el mercado de trabajo son sus menores ingresos laborales. Un factor explicativo sería que las trabajadoras asalariadas acceden en menor proporción a los empleos protegidos por el Sistema de Seguridad Social (registrados), estables (permanentes) y con jornadas de trabajo de 8 horas. Por lo tanto las mujeres tienen una mayor incidencia del subempleo (menor cantidad de horas trabajadas) que se acentúa entre las trabajadoras informales y las empleadas domésticas.

Con la idea de profundizar en las implicancias de los patrones de segregación ocupacional de las mujeres sobre las brechas salariales, se focaliza el análisis en el empleo asalariado registrado del sector privado. Este tipo de empleo, considerado de elevada calidad, es el segmento protegido del mercado de trabajo, ya que en él operan con mayor claridad las instituciones que regulan las actividades laborales.

Los resultados muestran que, incluso en el universo del empleo registrado, prevalecen elevadas brechas salariales de género. En el total de los asalariados (incluye registrados y no registrados, públicos y privados), la brecha salarial de género es del 20%, mientras que entre los asalariados registrados privados, las brechas salariales son algo más elevadas (25%)¹⁴. Nuevamente los patrones de segmentación horizontal del empleo femenino, es decir su concentración en determinadas ramas de actividad que coinciden con aquellas que pagan remuneraciones más bajas, determinan la existencia de brechas salariales elevadas, incluso más elevadas que en el segmento del empleo no registrado.

La evolución de la brecha salarial entre hombres y mujeres ocupadas en el empleo registrado muestra una gran estabilidad en los últimos 9 años alrededor del 25%. En el 2002, cuando impactaba plenamente la crisis de la Post Convertibilidad, se registró la brecha salarial más baja, del 23,7%. Al año siguiente alcanza su máximo valor, 26%, para luego oscilar en torno al 25%. Durante el 1er. trimestre de 2009 la brecha registró una suave retracción, ubicándose en torno al 24,6%.

2. PRINCIPALES EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LA ARGENTINA

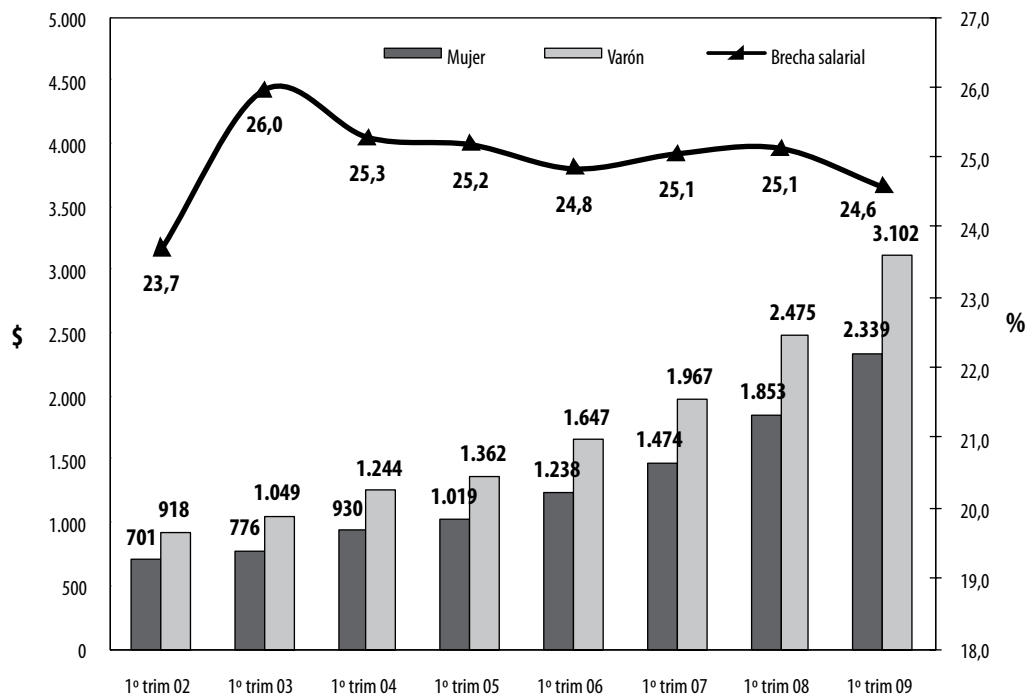
Si bien el contexto internacional comenzó a deteriorarse en el segundo semestre del año 2007 como consecuencia de la crisis de los bonos *subprime*, los efectos negativos se evidenciaron con mayor fuerza en la economía de la Argentina recién a partir de octubre de 2008, luego de la caída de Lehman Brothers. En efecto, hacia el tercer trimestre del año 2008, la economía argentina continuaba presentando tasas de crecimiento ele-

¹⁴ La brecha salarial entre varones y mujeres se calcula como la unidad menos el cociente del salario promedio de las mujeres sobre el salario promedio de los varones.

Cuando la brecha es 0 significa igualdad entre salarios; cuando la brecha es positiva y elevada significa una mayor desigualdad, en términos de déficit del salario de las mujeres respecto del de los varones. Cuando la brecha es negativa significa que las remuneraciones de las mujeres son más elevadas que las de los varones.

GRÁFICO 9

Asalariados registrados privados, remuneraciones brutas según sexo y brecha salarial. 1º trimestres 2002-2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA

vadas en el PBI y en el empleo, aún cuando se evidenciaba un conjunto de desajustes que repercutía en la dinámica de crecimiento.

La crisis internacional se transmitió a la economía argentina de manera más marcada a través del comercio exterior por la caída de las exportaciones industriales y del turismo, dinámicas en los años de crecimiento. Por su parte, los elevados precios de las *commodities* agropecuarias se redujeron notablemente en el primer semestre de 2008, estabilizándose luego en valores más bajos, pero todavía elevados respecto de los niveles históricos (Abeles *et. al.*, 2009; Frenkel 2009).

Las condiciones favorables del sistema financiero, el elevado nivel de reservas internacionales, la ausencia de descalce de monedas entre depósitos y créditos, entre otros, son algunos atributos que permitieron limitar el contagio de la crisis internacional a través del canal financiero (Schleser, 2009). No obstante su menor exposición, la crisis financiera internacional elevó las tasas de interés domésticas y racionó el acceso al crédito. A su vez, a pesar de encontrarse en una situación de elevada solidez, la abrupta caída del sistema financiero internacional y los consecuentes ajustes de personal que ordenaron las casas matrices afectaron el empleo del sector localmente.

Si bien las exportaciones y el nivel de inversiones se deterioraron a partir de la crisis internacional, la demanda agregada estuvo sostenida por el consumo privado que se

contrajo levemente (0,2% entre los primeros semestres de 2008 y 2009) y por el consumo público que se expandió 6,5%.

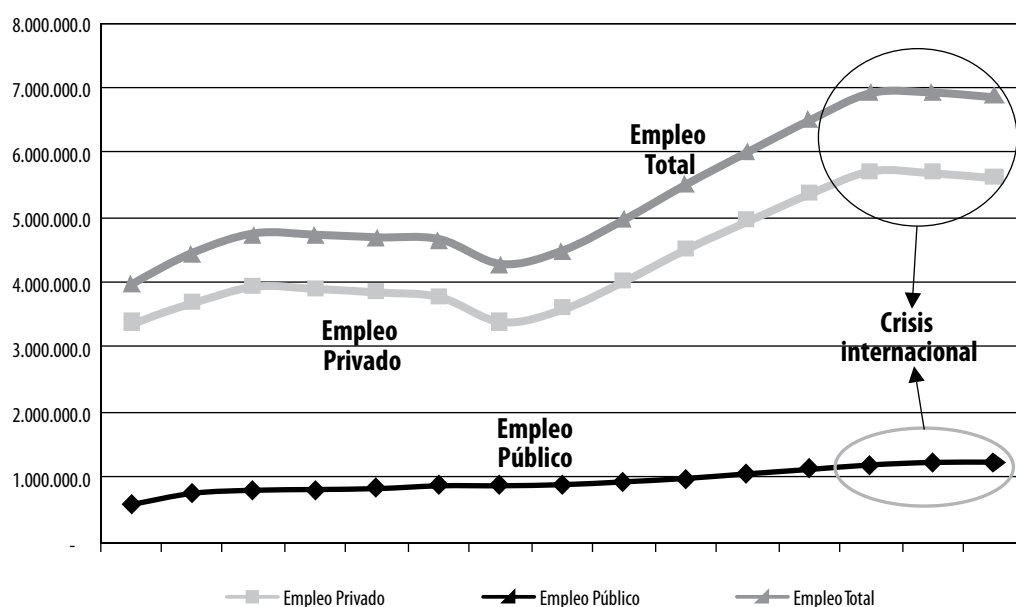
2.1. Efectos de la crisis en la situación laboral de las mujeres

El mencionado deterioro de las condiciones generales de la economía –que tuvo lugar con mayor claridad– a partir de octubre de 2008 se fue trasladando de manera gradual al mercado de trabajo. Se registró un incremento en la tasa de participación de la población en el mercado de trabajo, posiblemente incentivado por el impacto de la crisis internacional en los hogares (incremento en el precio de los alimentos y mayor incertidumbre respecto de la estabilidad en los empleos). A su vez, la tasa de empleo continuó creciendo, dinamizada por el empleo de temporada y por la expansión del empleo público. En consecuencia, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable, incrementándose recién hacia el segundo trimestre de 2009.

Al analizar la dinámica del empleo privado registrado, se observan trayectorias distintas. A partir del cuarto trimestre del 2008, se registra una caída neta, particularmente en sectores muy afectados por la coyuntura económica, como la construcción y actividades industriales vinculadas a las exportaciones, como la trama automotriz, la siderurgia y la metalmecánica. Si bien esta caída marca un notable cambio de tendencia respecto de los últimos 6 años, la magnitud de la pérdida de puestos (aproximadamente 2%), fue menor al crecimiento registrado durante el año 2008. El nivel de empleo del 2º trimestre del 2009 se encuentra todavía por encima de los niveles del año 2007.

GRÁFICO 10

Empleo registrado, privado, público y total: 1996-2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA. Aumentar tamaño fuente de los datos

Es decir, la pérdida de empleos privados registrados fue compensada por el crecimiento del empleo público y de otras categorías como el empleo no registrado y el trabajo por cuenta propia. El efecto amortiguador del crecimiento de otras categorías de empleo llevó a que la crisis no se reflejara en mayores niveles de desempleo en forma inmediata, hasta el segundo trimestre del año 2009. Es decir, en una primera etapa se verificó un deterioro en las condiciones del empleo y recién un semestre después de iniciada la crisis, se observó un leve aumento en los niveles de desempleo.

La incertidumbre originada en la crisis internacional (las estimaciones de su impacto a nivel mundial hablaban de millones de desocupados y de la incierta duración del fenómeno), habría activado mecanismos precautorios generados por la experiencia de crisis pasadas. En este contexto, más personas se incorporaron al mercado de trabajo. Este proceso se dio de manera más marcada entre las mujeres. En efecto, entre los hombres, que ya tenían una alta participación en el mercado laboral, la tasa de actividad pasó del 71,4% al 72,4%. Entre las mujeres, que contaban con mayor margen para incorporarse, el incremento fue desde el 46,6% al 48,1%. Esta importante incorporación de mujeres al mercado de trabajo a partir de la crisis se expresa en las 243 mil que pasaron de la inactividad a la actividad en el período, mientras que sólo 182 mil hombres se sumaron a la actividad.

Es decir, si bien la incorporación de las mujeres al mercado laboral constituye un proceso de largo plazo, que se había estancado durante los últimos 6 años de crecimiento, presenta un efecto reactivo frente a los primeros síntomas del deterioro

CUADRO 3

Tasas de actividad, empleo y desempleo, por sexo. Primer trimestre de 2008 - 2º de 2009

Tasas/ trimestres	1º 08	2º 08	3º 08	4º 08	1º 09	2º 09	Var 3º 08 - 1º 09	Var 4º 08 - 2º 09	Var. 2º 08 - 2º 09
Actividad	59,0	58,6	58,2	59,4	59,5	58,9	1,3	-0,5	0,3
Varones	72,2	71,9	71,4	72,4	72,4	71,5	1,0	-0,9	-0,4
Mujeres	47,4	46,9	46,6	47,9	48,1	47,8	1,5	-0,1	0,9
Empleo	54,1	53,9	53,7	55,1	54,5	53,7	0,8	-1,4	-0,2
Varones	67,2	66,9	66,9	68	67	65,8	0,1	-2,2	-1,1
Mujeres	42,4	42,5	42	43,6	43,4	43,1	1,4	-0,5	0,6
Desempleo	8,4	8	7,8	7,3	8,4	8,8	0,6	1,5	0,8
Varones	6,9	7	6,3	6,1	7,4	8	1,1	1,9	1,0
Mujeres	10,5	9,5	9,8	9	9,7	9,9	-0,1	0,9	0,4

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

CUADRO 4

Ocupados, activos y desocupados, por sexo en miles. Primer trimestre de 2008 - 2º de 2009

Trimestres	1º 08	2º 08	3º 08	4º 08	1º 09	2º 09	Var 3º 08 - 1º 09	Var 4º 08 - 2º 09	Var. 2º 08 - 2º 09
PEA	15.589	15.529	15.471	15.824	15.896	15.787	425	-37,2	258
Varones	9.155	9.144	9.108	9.264	9.290	9.202	182	-61,7	58
Mujeres	6.434	6.385	6.363	6.560	6.606	6.585	243	25	200
Ocupados	14.276	14.294	14.269	14.672	14.558	14.406	289	-266	112
Varones	8.521	8.508	8.534	8.701	8.597	8.468	63	-232	-40
Mujeres	5.755	5.786	5.735	5.971	5.961	5.937	226	-34	152
Desocupados	1.307	1.247	1.197	1.156	1.328	1.388	131	233	141
Varones	632	640	574	565	687	736	114	171	96
Mujeres	676	607	624	590	641	652	17	61	45

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

económico. Al analizar según tramos de edad el comportamiento de la tasa de actividad femenina (TAF), se observa que su recuperación a partir del cuarto trimestre de 2008 está explicada por el ingreso de las mujeres de más de 30 años al mercado de trabajo¹⁵. Por su parte las más jóvenes (menos de 30 años) se suman posteriormente, en el segundo trimestre de 2009.

La incorporación de más personas a la actividad en el período se trasladó, una parte al empleo y otro al desempleo. Al comparar lo sucedido entre el 3º trimestre de 2008 y el 1º de 2009 la tasa de empleo (hombres y mujeres) creció en 0,8 puntos porcentuales, lo que representó la incorporación de 289 mil ocupados. La apertura por sexo del empleo muestra que este incremento estaba concentrado en el empleo femenino: la tasa de empleo de las mujeres creció 1,4 p.p. entre el 3º de 2008 y 1º de 2009, mientras que la de los hombres sólo 0,1 en igual período. Este crecimiento estuvo focalizado en empleo de temporada y en empleo informal, particularmente en el sector comercio, concentrándose las oportunidades laborales en los espacios más precarios del mercado laboral.

¹⁵ Ver Gráfico I en Anexo estadístico.

Por su parte, en esta etapa el desempleo se incrementó en 0,6 p.p. hasta los 8,4%. Si bien la tasa de desempleo femenino (9,7%) sigue siendo mayor a la de los varones (7,4%), en esta primera etapa fue la evolución del desempleo de estos últimos la que explicó el aumento de la tasa global.

Por lo tanto, las dificultades en el mercado de trabajo generadas por la crisis internacional presentaron dos tiempos de reacción, hasta el primer trimestre de 2009 un primer impacto concentrado en actividades específicas y acotadas, que no se refleja en una caída del empleo total y durante el 2º trimestre de 2009 una difusión mayor de los efectos de la crisis que quiebra la tendencia de crecimiento de la tasa de empleo (que se ubica en el nivel del tercer trimestre de 2008).

En el segundo trimestre de 2009, los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo son más claros. Entre el 4to. trimestre de 2008 y el 2do. del 2009 se detiene el incremento de la actividad tanto entre hombres como entre mujeres, las tasas de actividad puntuales disminuyen en casi 1 p.p. para los hombres y más levemente entre las mujeres. A su vez se registra una contracción del empleo de 1,4 p.p. que se expresa con más fuerza entre los hombres (-2,2 p.p.) que en la ocupación de las mujeres (-0,5 p.p.). Asimismo, entre las mujeres la evolución de la tasa de empleo no es homogénea, concentrándose en el grupo de las más jóvenes. Mientras que el empleo de las de menos de 30 años cae 1,3 p.p., entre las de más de 30 sólo disminuye 0,3 p.p. (Anexo Estadístico, Gráfico II).

Al igual que en el empleo, la tasa de desocupación presentó dos tiempos de respuesta distinta. Al considerar la evolución entre el 4to. de 2008 y el 2do. de 2009 se observa que el impacto de la crisis en la tasa de desempleo es más evidente, la de los hombres (8%) aumenta 1,9 p.p., mientras que la de las mujeres (9,9%) se incrementa en 0,9 p.p. Sin embargo, es interesante notar que el impacto de la crisis internacional sobre la tasa desocupación en la Argentina ha sido más moderado que en algunos países desarrollados (España 17,4%; Francia 9%; Estados Unidos 8,8%) y de la región (la tasa de desocupación de Brasil alcanzó el 8,6% y en Chile 9,2%). Por su parte, nuevamente ante una crisis la brecha en el desempleo entre hombres y mujeres disminuye, debido al desempeño más estable de las mujeres en el mercado de trabajo.

El análisis de la tasa de desocupación de las mujeres según grupo etario muestra una inserción laboral más frágil entre las de menos de 30 años. La tasa de desocupación de este grupo es más del doble que la de las mujeres de mayor edad, y presenta una evolución más volátil que esta. Así, mientras que la tasa de desocupación de las mujeres de más de 30 años se ha mantenido estable en el período, la de las menores de 30 años ha tenido fuertes altibajos entre el 4º trimestre de 2007 y el 2º de 2009. En la etapa de la crisis y en consonancia con la caída del empleo, son las mujeres de menos de 30 años las que explican el aumento del desempleo femenino alcanzando una tasa de 18,6% en el 2º trimestre de 2009 (Anexo Estadístico, Gráfico III).

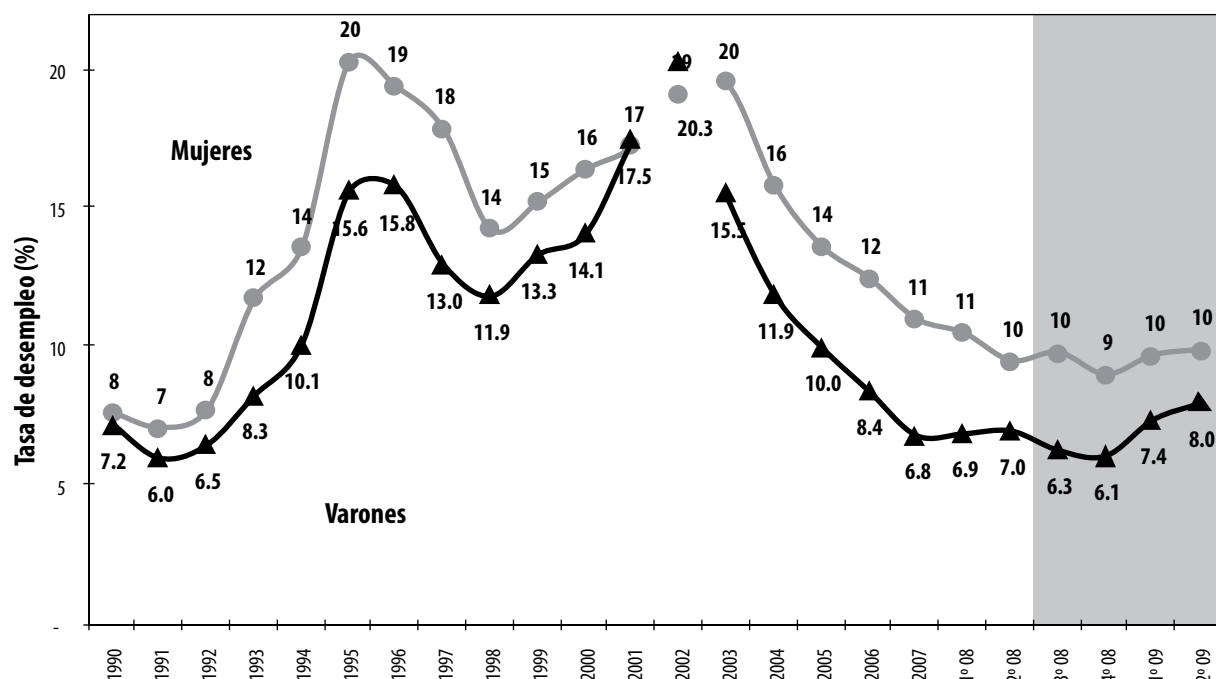
Otro indicador que da una señal de alerta respecto a la situación de las mujeres en el mercado de trabajo es el crecimiento interanual de la tasa de subocupación (pasó del 8,6% al 10,6%). Si bien, no hay información desagregada por sexo, la evidencia estructural y de las crisis pasadas indican que la desocupación horaria es más elevada entre las mujeres y se amplía en situaciones de retracción del mercado laboral.

Por lo tanto, los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestran que entre el segundo trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2009, la tasa de desocupación aumentó. Esta situación se produjo porque, si bien se incrementó levemente la participación de la población en el mercado de trabajo (tasa de actividad), este crecimiento no alcanzó a ser compensado por un aumento del empleo (tasa de empleo). De este modo, la economía no alcanzó a generar en el último año, una proporción suficiente de puestos de trabajo para contener el aumento verificado en la población económicamente activa. A su vez, la mayoría de los puestos generados durante este período se registraron en la categoría de la subocupación.

Es decir, el deterioro de las condiciones económicas y de las expectativas, derivado de la crisis internacional, incentivó a las mujeres a una mayor participación en el mercado de trabajo. Por su parte, la tasa de empleo femenina no disminuyó, a diferencia de la de los varones, llevando a que el desempleo femenino se incremente levemente en el contexto de un fuerte aumento en la participación. En términos de edades, se redujo la tasa de empleo de las mujeres más jóvenes que contaban con menos antigüedad en el puesto y por lo tanto eran los más vulnerables.

GRÁFICO 11

Tasa de desempleo, mujeres y varones, promedio anual Período 1990-2007, trimestral 2008 y 2009



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la EPH.

2.2. Efectos de los patrones de segregación sobre la dinámica del empleo femenino en la crisis

La dinámica de las mujeres en el empleo registrado privado presenta un comportamiento diferenciado respecto de los hombres, mostrando una mayor estabilidad frente a las fluctuaciones del ciclo económico. Las razones de esto están íntimamente relacionadas con los patrones de segregación del empleo femenino que nuevamente determinan una dinámica particular ante la actual crisis internacional. En esta sección se analizarán estas cuestiones con mayor detalle.

Como se ha mencionado, la crisis internacional afectó de manera heterogénea a las distintas actividades económicas y por lo tanto a su empleo. El sector financiero fue el que inicialmente enfrentó el cambio de tendencia que generó la caída de los bancos internacionales. En el marco de las estatizaciones, fusiones y planes de salvataje estatal de entidades financieras en Estados Unidos y en la Unión Europea, se anunciaron despidos masivos y reestructuraciones de los grandes grupos a nivel mundial. En la Argentina, donde el sector financiero tiene una alta presencia de firmas multinaciona-

CUADRO 5

Evolución del empleo privado registrado ante la crisis, según sexo

Sector	3º 2008	4º 2008	1º 2009	3º 2008	4º 2008	1º 2009
	Empleo femenino			Empleo masculino		
Industrias	222.482	223.085	224.074	985.573	977.130	955.939
Comercio	344.387	351.200	354.306	671.500	676.909	674.854
Servicios	1.134.411	1.146.608	1.131.962	1.551.173	1.558.316	1.546.302
Resto	75.787	82.681	83.113	829.780	822.405	801.824
Total	1.777.067	1.803.573	1.793.455	4.038.025	4.034.759	3.978.920

Sector	Var.% 3º trim 08- 1º trim 09			Var.% 4º trim 08- 1º trim 09		
	Emp. Fem	Emp. Masc	Emp. Total	Emp. Fem	Emp. Masc	Emp. Total
Industrias	0,7	-3,0	-2,3	0,4	-2,2	-1,7
Comercio	2,9	0,5	1,3	0,9	-0,3	0,1
Servicios	-0,2	-0,3	-0,3	-1,3	-0,8	-1,0
Resto	9,7	-3,4	-2,3	0,5	-2,5	-2,2
Total	0,9	-1,5	-0,7	-0,6	-1,4	-1,1

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

les, y a pesar de su solidez, estos cambios que tuvieron lugar en las casas matrices se tradujeron en una caída del empleo del sector a partir de septiembre de 2008: entre el 3er. trimestre de 2008 y el 1ro. del año 2009 presentó una caída del empleo total del -6,3%. La dinámica de este sector junto con el ajuste estacional provocado por la Enseñanza, Servicios empresariales y los Servicios de empleo transitorio generaron una caída del empleo de Servicios del orden de -0,3% entre el 3º trimestre de 2008 y el 1ro. de 2009.

La industria fue el siguiente eslabón en la cadena de reacción ante la crisis. Las empresas con mayor apertura y más dependientes de la demanda internacional enfrentaron la caída provocada por el desplome del comercio internacional. A excepción de alimentos y bebidas y tabaco, todas las ramas de la industria disminuyeron su empleo. En el mes de noviembre de 2008 comienzan a registrarse las caídas en estas ramas de actividad. En especial, donde se producen retracciones del empleo más intensas, entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2009, son la rama automotriz (automotores -4,9% y otros equipos de transporte -6,5%), la de maquinaria de oficina y aparatos eléctricos (-10,8% y -4,6%), la de otros productos de metal y maquinaria y equipo (-4,7% y -4%), madera y cuero (-6,6% y -5,6%) y productos textiles y confecciones (-5% y -4,5%).

Por su parte, el sector comercio de la mano del sostenimiento del consumo privado interno no acusó recibo de la retracción de la demanda internacional, presentando crecimiento del empleo en el período (1,3% entre 3º trimestre de 2008 y 1º de 2009).

Así, en términos agregados el empleo registrado privado cayó el 0,7% entre el 3er. trimestre de 2008 y el 1ro. del 2009. Esta caída afectó de manera distinta al empleo de hombres y de mujeres, mientras que el de los primeros cayó el 1,5% el de las mujeres se incrementó el 0,9%. Esto se debió a que en la mayor parte de las ramas de actividad se produjo una retracción más intensa del empleo masculino, provocando un incremento en la participación del empleo femenino: en la industria la tasa de feminidad pasó de 18,4% en el 3º trimestre de 2008 a 19% en el 1er. trimestre de 2009, en el Comercio de 33,9% a 34,4% y en Servicios de 42,2% a 42,3%.

Este comportamiento presenta matices, parte de la mejora del empleo femenino en la industria está explicado por la dinámica de un conjunto reducido de ramas de actividad. En efecto, el análisis general puede subdividirse en grupos de sectores.

Por un lado, un grupo de ramas de actividad, independientemente de la crisis, siguió incorporando personal en ese período y en una mayor proporción de mujeres; ramas como las de alimentos, tabaco, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones y los servicios sociales y de salud. En conjunto, todas ellas explican la mejora sustantiva de la participación femenina en la industria y servicios minúscula.

Otro grupo de sectores también contribuyó al incremento de la inserción femenina en el empleo registrado, pero por la razón contraria, son las ramas donde, ante la crisis, hubo destrucción de empleo pero mayoritariamente masculino. La mayor parte de las ramas presentó este comportamiento y los casos más notables son el de madera, productos de petróleo, el sector de metalmecánica y el automotor.

CUADRO 6

Impacto de la crisis en el empleo femenino y en el empleo total: variación del empleo entre 3º trim de 2008 y 1º de 2009 y tasa de feminidad

Rama	Tasa de feminidad (1)					Var . entre 3º 08 - 1º 09			Brecha salarial
	1º trim 2008	2º trim 2008	3º trim 2008	4º trim 2008	1º trim 2009	T. Femin. (1)	Empleo fem	Empleo total	
Industria	18,7	18,5	18,4	18,6	19,0	0,57	0,7%	-2,3%	21,4
15 Alimentos	19,8	19,0	18,5	18,7	19,8	1,28	8,9%	1,9%	27,0
16 Tabaco	18,2	20,1	18,0	14,2	18,2	0,21	13,7%	12,4%	32,6
17 Productos textiles	28,3	28,1	28,5	28,7	28,8	0,29	-4,0%	-5,0%	19,0
18 Confecciones	59,5	59,1	58,9	59,1	59,1	0,17	-4,2%	-4,5%	9,3
19 Cuero	21,7	22,1	22,5	23,2	23,7	1,19	-0,6%	-5,6%	15,5
20 Madera	6,8	6,6	6,7	7,0	7,2	0,52	0,6%	-6,6%	-9,5
21 Papel	13,0	13,0	13,0	13,2	13,2	0,14	-0,2%	-1,3%	17,2
22 Edición	28,0	28,1	28,0	28,5	28,3	0,25	-0,7%	-1,6%	20,4
23 Productos de petróleo	19,0	18,8	18,8	19,0	18,9	0,10	0,3%	-0,3%	37,9
24 Productos químicos	27,7	27,7	27,7	27,9	28,1	0,35	-0,6%	-1,8%	23,5
25 Productos de caucho y plástico	13,1	13,2	13,3	13,4	13,4	0,16	-2,2%	-3,4%	17,6
26 Otros minerales no metálicos	7,8	7,9	7,9	7,8	7,9	0,05	-2,3%	-3,0%	9,5
27 Metales comunes	6,4	6,4	6,5	6,6	6,7	0,19	-1,6%	-4,3%	3,2
28 Otros productos de metal	8,0	8,1	8,3	8,4	8,5	0,27	-1,5%	-4,7%	5,9
29 Maquinaria y equipo	9,6	9,7	9,9	10,0	10,1	0,21	-2,0%	-4,0%	15,7
30 Maquinaria de oficina	25,8	25,9	26,9	26,8	26,2	-0,62	-12,8%	-10,8%	14,4
31 Aparatos eléctricos	12,3	12,5	12,5	12,7	12,5	-0,04	-5,0%	-4,6%	16,6
32 Radio y televisión	25,0	25,3	25,4	25,4	25,8	0,36	-20,9%	-21,9%	22,7
33 Instrumentos médicos	23,5	23,5	23,5	23,6	23,8	0,26	-1,2%	-2,2%	18,6

—————>

continuación Cuadro 6.

Rama	Tasa de feminidad (1)				Var . entre 3º 08 - 1º 09				Brecha salarial
	1º trim 2008	2º trim 2008	3º trim 2008	4º trim 2008	1º trim 2009	T. Femin. (1)	Empleo fem	Empleo total	
34 Automotores	9,3	9,3	9,3	9,4	9,5	0,24	-2,4%	-4,9%	15,3
35 Otros equipo de transporte	7,5	7,9	7,9	7,7	7,8	-0,06	-7,2%	-6,5%	-1,7
36 Muebles	16,9	17,0	17,0	17,0	17,2	0,21	-2,7%	-3,9%	7,9
Comercio	33,9	33,8	33,9	34,2	34,4	0,53	2,9%	1,3%	19,5
Servicios	41,6	42,0	42,2	42,4	42,3	0,02	-0,2%	-0,3%	26,3
H Hoteles y restaurantes	42,6	42,4	42,7	43,0	43,4	0,73	6,9%	5,1%	14,1
I Transporte, almacenam. y comunic.	15,2	15,2	15,2	15,2	15,4	0,26	2,0%	0,3%	17,9
J Intermediación financiera	47,6	47,6	47,9	47,8	47,0	-0,86	-8,0%	-6,3%	33,1
K Servicios empresariales	32,5	33,1	33,5	33,8	33,8	0,37	0,3%	-0,8%	22,0
M Enseñanza	73,6	73,6	73,6	73,5	73,5	-0,09	-3,8%	-3,7%	-1,5
N Servicios sociales y de salud	70,9	71,0	71,0	71,1	71,1	0,06	1,7%	1,6%	21,8
O Otras actividades de servicios	44,3	44,4	44,7	44,6	44,7	-0,02	1,6%	1,6%	23,4
Total	34,4	34,5	34,7	34,9	35,0	0,34	0,9%	-0,7%	24,6

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

Por último, sólo en un reducido grupo de sectores el impacto de la crisis en el empleo de las mujeres fue más intenso, perdiendo relativamente más puestos de trabajo que los hombres. Son seis las ramas de actividad que presentan este comportamiento: Maquinaria de oficina, Aparatos eléctricos, Otros equipos de transporte, Intermediación financiera, Enseñanza y Otras actividades de servicios.

Para precisar las causas de esta evolución frente a la retracción del ciclo económico se recurre al análisis estructural diferencial, lo cual nos permite cuantificar cuánto de la mejora general en la participación del empleo femenino se debe a las ramas de actividad en las que se concentra su empleo y cuánto al dinamismo diferente del empleo respecto del de los hombres que presentan dentro de cada rama.

CUADRO 7

Análisis estructural diferencial de la evolución del empleo femenino: 3º 2008 vs. 1º 2009

Período	Cambio en la brecha	Estructura	Dinamismo diferencial	Covarianza	% Efecto Estructura	% Dinamismo diferencial	% Covarianza
3º 2008 - 1º 2009	0,49	0,13	0,35	0,01	27%	71%	1%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

En el período en que impacta la crisis internacional comprendido entre el 3º trimestre de 2008 y 1º de 2009, la participación de las mujeres en el empleo total¹⁶ se incrementó en 0,49 puntos (cambio en la brecha). Esta variación se explicó en un 71% por un efecto diferencial, esto significa que la mejora en la inserción durante la crisis se debe a que en cada rama de actividad el empleo femenino es más estable que el de los hombres, debido a las ocupaciones en las que están empleadas. El 27% restante se debió a un efecto estructural, es decir, parte de las ramas en las que se concentra el empleo de las mujeres son menos elásticas frente al ciclo económico por lo que tienden a despedir menos personal.

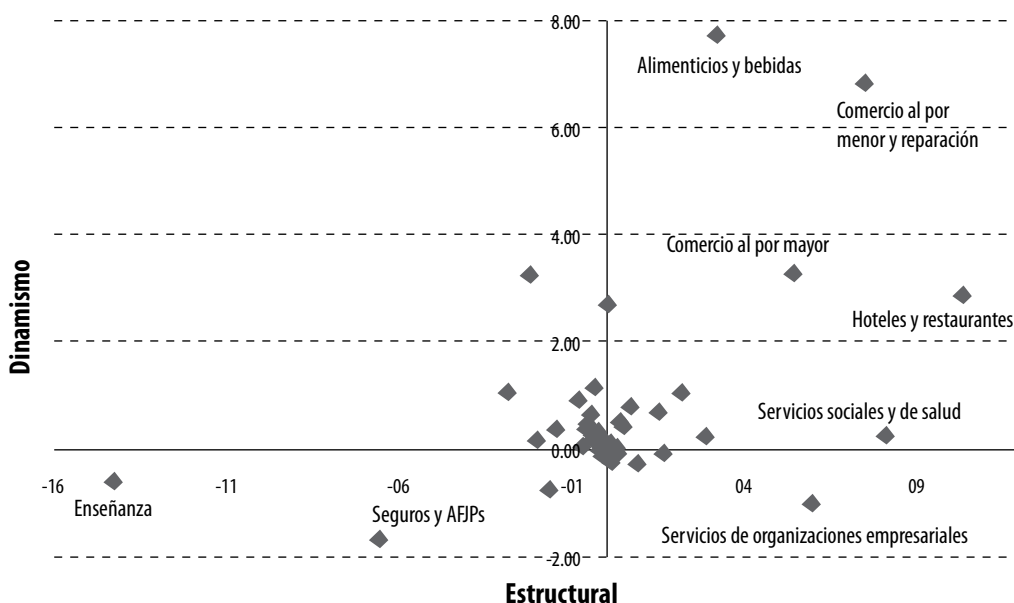
Un grupo de ramas de actividad explica este doble comportamiento, son aquellas donde el peso del empleo femenino es muy importante, y también presentan un mejor comportamiento frente a la crisis: Alimentos y Bebidas, Comercio al por menor y mayor, Hoteles y Restaurantes y Servicios Sociales y de Salud. En el otro extremo, se ubican dos ramas de actividad donde también la participación femenina es elevada pero en el período de crisis financiera internacional han tenido una pérdida relativa de peso, son Enseñanza y Seguros y AFJP. Por lo tanto, la caída del empleo de las mujeres se concentró en la mayor parte de las ramas de la industria (a excepción de Alimentos, Productos de petróleo, Madera y Tabaco) y en Intermediación financiera y Enseñanza, donde se registran despidos de mujeres. Sin embargo, la caída del empleo no fue mayor que la de los hombres, mostrando que las que acceden al segmento del mercado de trabajo de mayor calidad tienen una mayor estabilidad laboral que los hombres frente a las crisis.

Como demuestra el análisis anterior, el perfil de las ocupaciones de las mujeres es un factor importante al momento de explicar la dinámica de su empleo durante la crisis. En efecto, ante la crisis los efectos contractivos se producen primero entre los puestos de menor calificación, donde se encuentra sobre representado el empleo masculino.

¹⁶ Se considera también el empleo de las ramas de Provisión de electricidad, gas y agua y Construcción.

GRÁFICO 12

Ramas de actividad según su efecto en el dinamismo diferencial o estructural de empleo femenino



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

Una de las primeras señales de la crisis del mercado laboral fue la notable reducción de la movilidad laboral, donde disminuyeron más las incorporaciones de nuevos trabajadores, proceso que explica la contracción del empleo registrado privado. Por su parte, los despidos sin causa se incrementaron levemente y presentaron una incidencia reducida en la variación neta del empleo. Salvo algunas excepciones, la contracción del empleo registrado se generalizó a todos los sectores productivos, aunque la magnitud de la caída es muy heterogénea (Encuesta de Indicadores Laborales, 2009).

Según la EIL, entre octubre de 2008 y junio de 2009, la variación del empleo registrado (en firmas de más de 10 ocupados localizadas en los principales aglomerados urbanos del país) fue de -3%, donde la caída en el empleo masculino fue de 4% y la del femenino de 1,1%. En todos los niveles de calificación, la caída del empleo masculino es alta, observándose la mayor brecha entre los puestos de calificación operativa: el empleo de los hombres cayó -4,8% mientras que el de las mujeres sólo -1,4%.

Esta dinámica está asociada al tipo de estrategias seguidas por los empleadores, que han ajustado primero el empleo menos calificado manteniendo las estructuras administrativas sin mayores cambios; por lo tanto, las mujeres que ocupan mayoritariamente estos empleos tuvieron una menor exposición a la contracción del empleo.

Durante la crisis la incorporación de mujeres al empleo ha sido menor que la de los hombres, principalmente en los puestos no calificados. Las nuevas vacantes están mayormente concentradas en puestos en los que el empleador requiere hombres o declara que el sexo de los trabajadores resulta indistinto, aún cuando la experiencia

CUADRO 8

Cambio neto, entrada y salida del empleo, por calificación requerida del puesto y sexo. Octubre 2008-Junio 2009

Según calificación de la tarea	Cambio Neto		Tasa de entrada ¹		Tasa de salida ²	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total	-4,0	-1,1	21,8	20,8	26,8	22,1
Profesional	-2,5	-0,7	10,5	11,6	13,2	12,4
Técnico	-1,8	0,6	13,0	16,2	15,0	15,5
Calificación Operativa	-4,8	-1,4	19,5	22,1	25,4	23,7
No Calificado	-5,6	-3,8	45,4	30,5	53,6	35,4

1 Proporción de altas registradas durante el mes. Se calcula como porcentaje del total de ocupados a fin del mes anterior.

2 Proporción de bajas registradas durante el mes. Se calcula como porcentaje del total de ocupados a fin del mes anterior.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

indica que estos puestos, definidos de manera indistinta, suelen ser ocupados en una elevada proporción por varones. A su vez, las empresas tienen mayores dificultades en conseguir personal para los puestos en los que les es indiferente el sexo del postulante, o en los que requieren varones, no así en los de mujeres. Esto significa que la segmentación de mercados restringe el acceso a las mujeres, dado que todos los puestos vacantes para mujeres están cubiertos, mientras que los indistintos son los que más problemas tienen las empresas para cubrir, indicando claramente el menor dinamismo del mercado de trabajo para las mujeres.

Estos datos confirman que el tipo de puestos que ocupan las mujeres tiene importancia para determinar la trayectoria del empleo ante una contracción de la demanda. Su peso es minoritario en el empleo registrado, cuando logran ingresar lo hacen principalmente en puestos diferentes que los varones (sobre representadas en áreas técnicas y administrativo contables), teniendo dificultades para ascender en la escala jerárquica. Ante la retracción económica suscitada por la crisis financiera internacional, si bien no presentan mayores tasas de salida, la oferta de empleo para las mujeres disminuye, dificultando su ingreso al empleo de calidad.

CUADRO 9

Composición puestos vacantes y no cubiertos, según sexo. Octubre 2008 - Junio 2009

Composición según sexo	Puestos vacantes	No cubiertos
Mujeres	14,3	0,0
Varones	39,8	28,4
Indistinto	45,9	71,6

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

3. MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS INTERNACIONAL

A partir del año 2003 el gobierno nacional colocó en el centro de las políticas públicas a la generación y consolidación del trabajo decente. En ese camino se fueron conformando diferentes programas y planes orientados a la generación de condiciones para crear empleo de calidad y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Los ejes de las políticas laborales fueron los programas activos de empleo, la capacitación laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, la inspección laboral y la redistribución del ingreso a través del aumento de salarios y jubilaciones.

En este nuevo esquema de políticas se distingue una dirigida especialmente a las mujeres, la regularización del servicio doméstico que se implementó en 2006. Consistió en la simplificación del sistema de registro y pago de aportes, ofreciendo la posibilidad (para el empleador) de deducir del impuesto a las ganancias el salario y las cargas sociales y fue acompañada de una intensa campaña mediática con el objetivo de promover la importancia de la registración laboral.

La evaluación del impacto de la crisis internacional en el mercado laboral muestra que la tasa de empleo de las mujeres fue menos afectada que la de los varones, por lo tanto el desempleo femenino también se incrementó menos. Aún así, el segmento de mujeres más afectado por el deterioro de las condiciones macro económicas es el de las jóvenes de bajos recursos, quienes, ante la pérdida del empleo del jefe de hogar o a la caída del ingreso real, deben salir a buscar trabajo. Sin embargo, el mercado de trabajo, ante la retracción de la demanda, no les ofrece suficientes espacios donde incorporarse, por lo tanto la tasa de desempleo de este grupo es la más elevada. Su acceso al mercado de trabajo está limitado a los empleos precarios como por ejemplo el servicio doméstico.

Durante los últimos años se han hecho avances importantes en la incorporación de contenidos de género en el diseño de políticas. Por lo tanto en este apartado se analizan las implicancias en términos de las dimensiones de género de los paquetes anticrisis implementados a partir de septiembre de 2008 en la Argentina

La evaluación de impacto de estas medidas es una tarea compleja ya que requiere considerar su diseño, objetivos, recursos involucrados y el nivel de implementación de las mismas. En este sentido, para evaluarlas se operará en dos niveles. En primer lugar, se analizará si el diseño de las medidas incluye objetivos de género explícitos. En segundo lugar, en el caso de aquellas focalizadas en un sector, se evalúa el perfil de inserción laboral de las mujeres en ese sector. En todos los casos, se considerará el tipo de medidas, su importancia en términos de recursos involucrados y su incidencia real, considerando cuáles son los segmentos productivos específicos afectados por la misma: exportadores, empresas pequeñas, grandes empresas, etcétera.

Hacia fines del año 2008, a partir del reconocimiento del efecto de la crisis internacional en el país, se anunció un conjunto de acciones amplias y diversas: macroeconómicas, sectoriales con cláusula de preservación del empleo, de empleo y de ingresos. Todo el conjunto tomó como eje principal a la protección del empleo, de manera indirecta alentando la demanda doméstica o incrementando la protección de la producción local, o de manera directa con regulaciones sobre el mercado de trabajo.

Las medidas de políticas macroeconómicas estuvieron orientadas a restaurar las condiciones de liquidez monetaria y estimular el crédito, a reactivar los componentes de la demanda doméstica y a proteger a los sectores productivos vulnerables a las importaciones.

Para facilitar el análisis, las medidas aplicadas en lo laboral se pueden agrupar en tres categorías: aquellas orientadas a incentivar nuevas contrataciones, otras orientadas a desincentivar los despidos y un tercer grupo dedicadas a atender a los desocupados.

- Con el objeto de incentivar la contratación de nuevos trabajadores se sancionó la ley 24.476, que prevé descuentos en las alícuotas de contribuciones patronales.
- Orientado a prevenir despidos, cobró mayor importancia el Procedimiento Preventivo de Crisis, que establece que aquellas empresas que deban tomar medidas colectivas tales como suspensiones o despidos, originados en causas económicas o tecnológicas, deberán abrir una instancia de negociación donde intervenga el sindicato que representa a los trabajadores potencialmente afectados y acreditar la situación ante el Ministerio de Trabajo de la Nación o ante las autoridades provinciales de trabajo.
- El Programa de Reconversión Productiva –REPRO– es otra medida orientada a prevenir despidos dado que subsidia parte del salario de los trabajadores que se encuentran en empresas en situación crítica. Una forma de acreditar tal situación es haber solicitado la apertura de un procedimiento preventivo de crisis.
- Los programas y políticas de protección a los desocupados cobraron importancia al comenzar a registrarse la pérdida neta de puestos de trabajo. Entre ellas las más significativas son:
 - El seguro de desempleo contributivo que alcanza a los trabajadores despedidos de empleos formales.
 - El seguro de capacitación y empleo que está diseñado para cubrir a los desempleados informales (no contributivo).

- El Programa Jefes de Hogar.
- El programa de Formación Permanente que tiene un componente particular para formación y mejora de oportunidades de los jóvenes (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo)

Es importante destacar que estas políticas de empleo se basaron fundamentalmente en la reutilización o ampliación del nivel de ejecución de instrumentos de política ya existentes, diseñados para contrarrestar los efectos de la crisis de la salida de la Convertibilidad (2002).

Por su parte las políticas anti crisis de corte productivo consistieron principalmente en la asignación de importantes montos de recursos orientados a estimular el incremento de las inversiones, la producción y el consumo en determinados sectores considerados dinamizadores del nivel de actividad general. En todos los casos las medidas adoptadas incluyeron una Cláusula de Preservación del Empleo¹⁷ como requisito para acceder y mantener los beneficios y subsidios.

Estas acciones estuvieron dirigidas a brindar créditos y financiamiento orientados a incrementar el consumo de bienes durables (automotores, electrodomésticos, etcétera), bienes de capital (maquinaria agrícola) e inmuebles (construcción). También se desarrollaron nuevas líneas de financiamiento para PyME y para prefinanciar exportaciones. En paralelo, se profundizaron algunas medidas en defensa de la competencia desleal: se han incrementado las Licencias No Automáticas para algunos sectores afectados por el ingreso de productos importados¹⁸, al mismo tiempo que se aplicaron medidas *antidumping* específicas en productos provenientes de distintos orígenes¹⁹ (Maurizio, Perrot y Villafañe, 2009).

Un último grupo de medidas estuvo orientado a mantener o incrementar los ingresos y, por este canal, apuntalar la demanda doméstica, tales como:

- Incrementos de suma fija para algunos segmentos de la población más vulnerable: i) Jubilados; ii) Beneficiarios de Planes sociales; y, iii) trabajadores que cobran el salario mínimo.
- El incremento del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) de un 21% acordado entre los integrantes del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo
- Incremento de asignaciones presupuestarias para el Plan Familias: i) incremento presupuestario del Plan Alimentario; ii) incremento de 50% en los adicionales por hijo para los beneficiarios del Plan Familias; iii) Inclusión del adicional por hijo para monotributistas sociales

¹⁷ Esta cláusula obliga a las empresas beneficiadas a mantener sus dotaciones de personal sin cambios.

¹⁸ Neumáticos, maquinaria agrícola, tractores y cosechadoras (Comisión Nacional de Comercio Exterior).

¹⁹ Para mayor detalle véanse los Boletines Informativos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior: Año 13, N° 70 (nov. y dic. de 2008) y Año 14, N° 71 (enero y febrero de 2009) <http://www.cnce.gov.ar/>

3.1. Los contenidos de género en el diseño de las políticas

Para analizar cuáles son las implicancias que tienen para el empleo de las mujeres el conjunto de medidas antes enumeradas, es necesario conocer si su diseño contempla de manera explícita objetivos de género.

Si bien en los últimos años los responsables de las políticas han realizado esfuerzos para mejorar la equidad de género en los mercados de trabajo, el conjunto de medidas implementadas ante la crisis no considera necesariamente la situación de desventaja de la fuerza de trabajo femenina.

La primera consideración al respecto es su orientación al sector formal de la economía. Se observan menos instrumentos de política orientados a morigerar los efectos de la crisis dirigidos al empleo informal, donde predominan los empleos ocupados por mujeres. A partir de estas consideraciones se puede indicar que, ante la crisis internacional, se pone en tensión la red de protección social del país y se podría producir un empeoramiento de las condiciones del trabajo femenino que se concentran, en mayor medida, en el sector informal.

Una segunda consideración es la ausencia de metas específicas vinculadas con la equidad de género en el paquete anti crisis, consideradas “neutrales” en términos de género. En particular, en las políticas macroeconómicas y de corte sectorial. Debe notarse que las políticas de diseño neutral no tienden a modificar las situaciones estructurales del mercado de trabajo, sino que tienden a reproducir las situaciones de inequidad pre existentes. Esto pone en evidencia que es escasa la integración de la dimensión de género en los programas sectoriales y la poca atención que ha recibido hasta ahora la equidad de género en la formulación e implementación de políticas macroeconómicas, comerciales y financieras (Valenzuela, 2003).

El hecho de que las políticas no incluyan un diagnóstico de las inequidades de género y por lo tanto no tengan como objetivo superar estas injusticias no implica que su aplicación no tenga efectos, por el contrario, según distintas posiciones, muchas veces su aplicación las refuerza. Desde la teoría feminista se plantea que las políticas de subsidios para las mujeres pobres las convocan desde su lugar de madre, reforzando su rol reproductivo dentro de la sociedad, sobrecargando su participación en la esfera de la reproducción, e indirectamente impidiendo su acceso al trabajo productivo. En este sentido, Anzorena (2008) sostiene que *“la intervención estatal, a través de las medidas que afirman para las mujeres el hogar y para los varones la reinserción en el empleo, promueve la idea de que el trabajo remunerado (con todas las atribuciones que del derecho al empleo se desprenden) es un ámbito preferentemente de varones adultos y reservado a ellos”*.

Esto se observa cuando se analiza la evolución de hombres y mujeres en las políticas de empleo o de capacitación. El Programa Jefes fue diseñado e implementado en un período recesivo previo del país (1999-2002) para proveer protección a los desocupados que no accedían al seguro de desempleo contributivo. Otorga un subsidio monetario a cambio de una contraprestación (formación, capacitación, servicios comunitarios, etcétera). Este Programa ha presentado a lo largo de su implementación una fuerte presencia de mujeres entre los beneficiarios (aproximadamente el 70%) que puede interpretarse como una estrategia de maximización de recursos para la obten-

ción de ingresos por parte de una población vulnerable (Roca, 2006). Sin embargo, la salida del programa hacia el empleo es sustancialmente mayor entre los hombres, lo que pone en cuestión la capacidad del plan de dar herramientas a las mujeres para integrarse al mercado laboral.

Desde el año 2004 se implementó una reforma del sistema de planes sociales que promovió la transferencia de las mujeres con más de dos hijos/as al Programa Familias, sin contraprestación, con la idea de mejorar las condiciones de los niños menores. Esta medida considera a la mujer como la mejor capacitada, de acuerdo a su rol histórico, para ser el canal por el cual los niños reciben el apoyo del Estado. Por lo tanto, la alta participación de las mujeres en este programa está asociada a su rol de madre del hogar, independientemente de sus necesidades o deseos de integrarse al mercado laboral.

3.2. Efectos de su aplicación desde la perspectiva de género

Como se ha indicado, en las medidas tomadas para enfrentar los efectos de la crisis no se han incluido ni diagnósticos ni objetivos sobre las condiciones laborales de las mujeres; no obstante los patrones de segmentación preexistentes en el mercado de trabajo conducen a que, en su aplicación, estas políticas neutrales tengan efectos diferenciales sobre las condiciones en que hombres y mujeres enfrentan la crisis económica.

La evaluación del alcance de estas herramientas de políticas en la dinámica de empleo de hombres y mujeres se realiza en dos niveles. Para estudiar las implicancias de género de las políticas anti crisis de corte sectorial, se analiza la incidencia de empleo femenino en los sectores protegidos por las medidas. Por otra parte, el análisis de las políticas activas de empleo y de protección a los desocupados, que tienen un carácter horizontal en términos sectoriales, se desarrolla a partir de la tasa de feminización de la población atendida en cada caso (la Ley 24.476, el Programa de Reconversión Productiva -REPRO-, el seguro de desempleo, los programas para desocupados y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo).

3.3. Medidas sectoriales

El cuadro que se presenta a continuación despliega una selección de las medidas anunciadas por el gobierno nacional con alcance sectorial, especificando cuáles son los sectores directamente beneficiados en cada caso. Como una forma de evaluar la importancia *ex ante* de cada medida, se considera el empleo registrado y la participación del empleo femenino en cada sector beneficiado directamente por la política.

Es importante destacar la elevada heterogeneidad de las políticas en términos presupuestarios y de la modalidad de ejecución. Por ejemplo, el estímulo que recibe el sector de la construcción, a través de la obra pública y de la inversión en infraestructura, es significativamente mayor al de las otras ramas de actividad en términos de los recursos invertidos - 30.690 millones de pesos- y también en términos de la modalidad de ejecución de la medida, que produce impactos más rápidos y directos sobre el nivel de actividad del sector.

CUADRO 10

Sectores alcanzados por medidas específicas, evolución y composición del empleo y tasa de feminización.
3º trimestre de 2008- 1º trimestre de 2009

Medida	Sector/Producto	3º 08	4º 08	1º09	Var% 3º 08- 1º 09	3º 08	4º 08	1º09	Dif. 3º 08-1º 09
Empleo total					Tasa de feminización				
Líneas de créditos hipotecarios	Construcción ¹	415.628	407.111	386.035	-7,1	4,7	4,8	5,1	0,4
	Ss. Inmobiliarios	77.800	78.084	81.937	5,3	31,5	31,5	31,6	0,2
Financiamiento al consumo	Automóviles	84.130	84.130	80.360	-4,5	9,4	9,4	9,8	0,4
	Línea Blanca	15.077	14.648	14.123	-6,3	13,7	13,8	13,9	0,1
Suba aranceles de importación a sectores sensibles	Textiles	67.470	66.020	64.116	-5,0	28,5	28,7	28,8	0,3
	Confecciones	52.052	51.315	49.735	-4,5	58,9	59,1	59,1	0,2
	Calzado	25.504	25.517	25.174	-1,3	28,2	28,6	29,2	0,9
	Metalúrgico	136.202	134.834	129.990	-4,6	7,7	7,8	8,0	0,2
Baja retenciones a exportación ²	Trigo/ Maíz ³	169.788	182.348	193.503	14,0	10,7	12,9	13,6	2,9

1 El sector recibe un doble estímulo: a través del incremento de la obra pública y de las líneas de crédito hipotecario.

2 También se redujeron las retenciones (o impuestos) a la exportación de Frutas Frescas y Hortalizas, pero no fueron incluidos en el cuadro por falta de información desagregada a ese nivel.

3 Es el empleo del total del sector de cultivos agrícolas, donde se incluye además del empleo de trigo y maíz, el de soja, algodón, tabaco, etc.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS), sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Por su parte, las líneas de crédito al consumo de automotores y electrodomésticos, que subsidian las tasas de interés, apuntan a estimular la demanda de este tipo de bienes, pero no garantizan un incremento automático ni en la producción ni en el empleo. Las medidas comerciales tienen el efecto de proteger de la competencia externa, de manera transitoria, a determinados sectores pero no tienen impacto directo en la demanda sectorial. Por su parte, la baja de los impuestos a la exportación (retenciones) de productos primarios puede tener un impacto positivo sobre la producción en la próxima campaña agrícola, que no necesariamente se reflejará en la demanda de empleo del sector.

En términos generales, las actividades económicas estimuladas a través de estas medidas presentan una baja participación de empleo femenino, en su mayoría se trata de ramas industriales donde históricamente ha sido menor la inserción de las mujeres. Tal es el caso del sector de la construcción y de los servicios inmobiliarios, que concentran mucho empleo con una limitada participación de mujeres (4,7% y 31,5%). Similar es el caso de los subsidios al consumo dirigidos a la compra de automóviles y electrodomésticos (línea blanca), ambos sectores tienen escasa presencia de mujeres (9,4% y 13,7%).

Solamente en dos de los sectores beneficiados por una mayor protección vinculada al comercio exterior se observa elevada participación de trabajo femenino: el complejo textil y la cadena de procesamiento de frutas. En efecto, las medidas destinadas a regular los flujos de comercio exterior (contener las importaciones y estimular las exportaciones) están dirigidas a proteger el complejo textil donde el peso de las mujeres es importante (en especial en el eslabón de las confecciones con el 60% de empleo femenino), y los sectores de calzado y metalúrgico, estos últimos con muy poca presencia de mujeres²⁰ (28,2% y 7,7%). Por otro lado, los sectores de exportación alentados con la rebaja de impuestos a la exportación (retenciones) tienen realidades diferentes, en el caso de la producción de trigo y maíz es casi enteramente empleo masculino, mientras que en el caso de la cadena de procesamiento de frutas y hortalizas hay una mayor presencia de mujeres.

Por último, resulta interesante notar que si bien, en términos generales, los sectores elegidos para formar parte del paquete de políticas anti crisis se caracterizan por presentar una baja participación de empleo femenino, la dinámica del empleo de las mujeres durante los primeros meses de la crisis presenta una evolución favorable (su participación sectorial se mantiene e incluso se incrementa). Este punto está claramente asociado a que los puestos destruidos por efecto de la caída de la demanda son de las áreas de producción de las empresas.

3.4. Políticas de empleo

En este apartado se analiza con mayor detalle el impacto, en términos de género, de las principales políticas activas de empleo y las políticas de atención a los desocupados que incrementaron su nivel de actividad a partir de la crisis. Estas son, en el primer caso: la Ley 26.746 y el Programa REPRO; y en el segundo caso, los seguros de desempleo contributivo, no contributivo y el componente particular para formación y mejora de oportunidades de los jóvenes.

3.4.1. Ley 26.746 para incentivar la contratación formal de trabajadores

Esta ley se sancionó a fines de 2008²¹ y tiene como objetivo la contratación formal de los trabajadores y la formalización de trabajadores que se encuentran en condiciones irregulares (respetando la antigüedad y el salario que los trabajadores tenían antes de la aplicación de la ley), extinguiendo la deuda de aportes y contribuciones contraídas

²⁰ La medida también incluye a la fabricación de motocicletas, pero por falta de información desagregada a ese nivel, no se han incluido en el cuadro de empleo.

²¹ Sancionada: 18 de diciembre, 2008, promulgada: 22 de diciembre de 2008.

por los empleadores en los períodos previos. La ley dispone los siguientes beneficios para los empleadores que registren a sus trabajadores que no lo estuvieran y declaren la verdadera remuneración o la real fecha de ingreso al empleo:

Hasta 10 trabajadores regularizados

Beneficios para el empleador

- Extinción total de la deuda por aportes y contribuciones.
- Liberación de multas y sanciones impuestas por el trabajo no registrado tanto por la AFIP como por el MTEySS.

Más de 10 trabajadores regularizados

Beneficios para el empleador

- Se deberá pagar solamente la deuda correspondiente a los trabajadores a partir del decimoprimer trabajador (respecto de los primeros 10 trabajadores registrados se mantienen los beneficios antes mencionados).
- Para el pago de la deuda indicada en el punto anterior se podrá acceder al plan de facilidades de pago de la AFIP de hasta 120 cuotas.
- Liberación de multas y sanciones impuestas por el trabajo no registrado tanto por la AFIP como por el MTEySS.

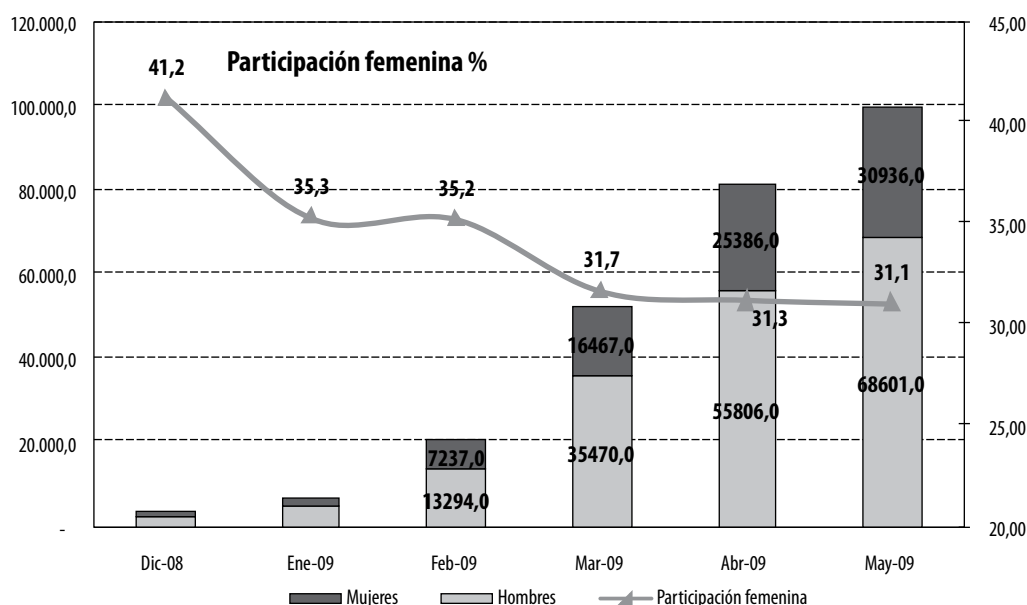
La aplicación de la ley tuvo una rápida progresión, en los primeros seis meses de implementación permitió incorporar un número significativo de nuevos trabajadores al empleo formal. Si bien la contratación de trabajadores a partir de los descuentos previstos no implica necesariamente que dichas incorporaciones no se hubiesen realizado sin los beneficios previstos en la ley; se puede afirmar que la nueva normativa es cada vez más utilizada por las empresas. En efecto, en el mes de enero de 2009, el 8% de las incorporaciones se realizó bajo este régimen, en febrero la proporción aumentó al 13%, y en el mes de marzo, el 14% del total de altas registradas se produjo bajo esta modalidad. En total, las alrededor de 100 mil altas producidas en el marco de la nueva normativa, representan un 11% el total de incorporaciones registradas durante el período enero - marzo de 2009.

La ley no incluye ni diagnóstico ni objetivos específicos de género, sería neutral en estos términos, neutralidad que implica que se reproduzca y mantenga la estructura de segregación predominante en el mercado de trabajo antes de la crisis. Es interesante notar que la participación de las mujeres en las nuevas altas realizadas en el marco de esta ley (31,4% en promedio de marzo 2009- mayo de 2009) es muy similar a la participación femenina en el empleo registrado durante el primer trimestre del año (31,1%). Esto permitiría afirmar que la creación de empleo en la etapa de la crisis mundial mantiene el mismo sesgo de inserción femenina en el empleo registrado.

Esta medida no implica, necesariamente, que se estén creando más empleos sino que promueve la legalización de empleos que se encontraban en situación irregular, por lo que en principio no necesariamente tendría un efecto de mitigación del impacto de la crisis. Sin embargo, se puede considerar como una señal positiva de no renunciar al empleo de calidad ante una situación contractiva, dado que aún en condiciones de menor actividad se alienta y facilita a las empresas a legalizar a sus trabajadores.

GRÁFICO 13

Altas de trabajadores bajo la ley 26.746, según sexo.
Diciembre 2008 - Mayo 2009



Fuente: DGEyEL - SSPTyEL sobre la base de Área Monitoreo - Sec. de Empleo y Programa "Mi Simplificación", Dirección de Regulaciones del Trabajo

3.4.2. Programa de Reversión Productiva -REPRO -

El Programa de Reversión Productiva (Repro) es una herramienta de política para enfrentar las crisis, diseñada durante el año 2002. Su objetivo es contribuir a sostener y promover el empleo genuino apoyando la recuperación de sectores privados y/o de áreas geográficas en crisis. Para ello el Estado Nacional subsidia parte del salario de los trabajadores que se encuentran en empresas en situación crítica²².

Para acceder a este beneficio las empresas deben participar de un Procedimiento Preventivo de Crisis, mediante el cual acreditan su situación ante el Ministerio de Trabajo, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometiéndose a no despedir personal. Una vez demostrada esta situación, se le brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos por el plazo de hasta 12 meses, para completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

Entre los años 2004 y 2007 el programa tuvo un bajo nivel de ejecución, reservándose para crisis sectoriales o regionales puntuales. En ese período, sólo unas 50 empresas recurrieron al beneficio para financiar el pago de salarios de unos 10.000 trabajadores.

²² El Programa de Recuperación Productiva fue creado por la Resolución MTEySS N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional en el año 2002, sin embargo entre los años 2004 y 2007 operó de manera restringida, alcanzando a poco menos de 50 empresas. Se reactivó durante 2008 a partir de la Resolución MTEySS N° 96 del 31 de enero de 2008, y permanecerá vigente hasta el 31 de diciembre de 2009 por Resolución MTEySS N° 72/09.

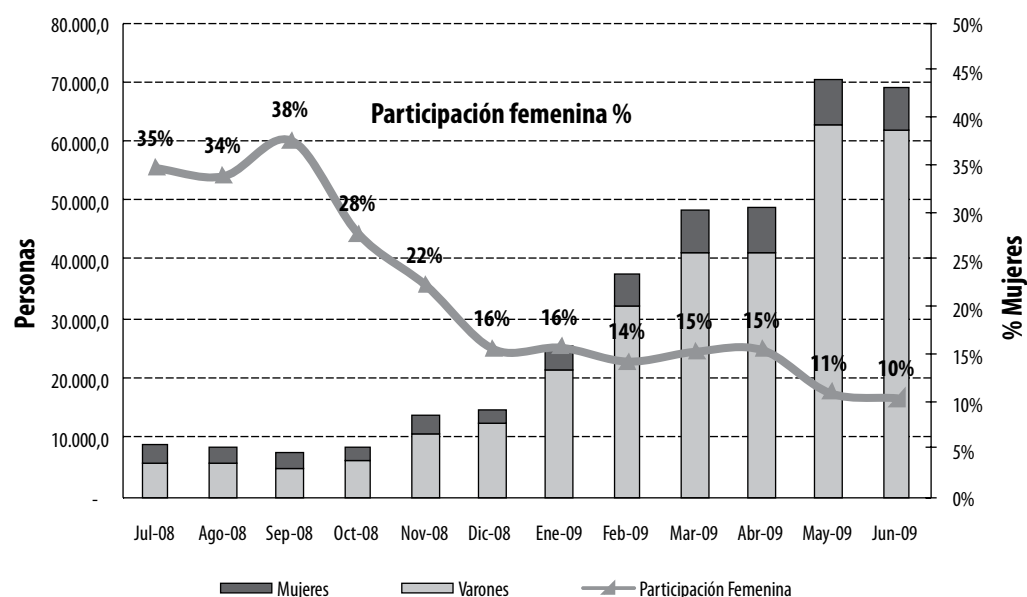
A partir del tercer trimestre de 2008 esta herramienta se utilizó con mayor intensidad, incorporándose más de 70.000 ocupados. Si bien esta política no está diseñada para un estrato de empresas en particular, su aplicación ha estado concentrada principalmente en el sector PyME (75% de las 1.500 empresas tienen menos de 50 trabajadores).

El Repro es una herramienta auto focalizada ya que no está pautado en el diseño del programa cuáles son los sectores ni cuál es el tipo de empresas que pueden acceder, sólo está estipulado que deben ser empresas formales. A su vez la herramienta no especifica a qué trabajadores se les puede otorgar el beneficio, la propia empresa determina si es para el pago de salarios a obreros, a administrativos o a otra categoría de trabajadores.

Hasta mayo de 2009, 1.492 empresas accedieron al subsidio para el pago del salario de aproximadamente 80.000 ocupados, de las cuales sólo 7.600 son mujeres. Considerando la distribución sectorial de las empresas que acceden al subsidio y la participación efectiva de mujeres en dichos sectores, de mantenerse estas relaciones, las mujeres deberían haber representado el 12% de los beneficios del subsidio, algo superior a la participación efectiva en el beneficio (9%). Posiblemente esto se explique por la segregación de las mujeres a tareas administrativas contables, técnicas, etc., que se encuentran en menor riesgo en comparación con los puestos operativos menos calificados.

GRÁFICO 14

Trabajadores beneficiados según sexo del programa REPRO Julio 2008- Junio 2009



Fuente: DGEyEL - SSPTyEL sobre la base de Área Monitoreo - Sec. de Empleo y Programa "Mi Simplificación", Dirección de Regulaciones del Trabajo

CUADRO 11

Empresas beneficiarias del REPRO, según sector, cantidad de empleados y tasa de feminización

Actividad	Estableci- mientos	Trabaja- dores	Monto comprometido	Tamaño medio	T. Feminización	Estimación empleo femenino*
Fabr. productos textiles	102	11.176	25.384.500	109,6	28,7	3.203,7
Fabr. productos metálicos	118	7.863	5.178.000	66,6	6,6	515,0
Fabr. autopartes	55	6.340	6.448.000	15,3	11,8	749,8
Fabr. productos de cuero	36	5.479	14.546.400	152,2	23,2	1.269,6
Pesca	44	5.696	3.230.600	129,5	15,3	874,1
Frigoríficos	48	4.236	0.157.400	88,3	14,7	622,8
Fabr. vehículos automotores	9	3.837	9.679.200	426,3	9,4	359,0
Fabr. equipos electrónicos y electrod.	19	3.435	8.277.600	180,8	12,6	432,9
Fruti-horticultura	579	5.071	8.082.900	8,8	14,7	745,5
Fabr. maquinaria agrícola	36	2.928	7.206.000	81,3	10,1	297,0
Elaboración de pdtos alimenticios, bebidas y tabaco	58	2.920	5.874.000	50,3	18,6	543,0
Fabr. cerámicas	14	2.450	4.586.400	175,0	7,9	192,7
Fabr. productos plásticos	16	1.204	3.605.400	75,3	14,2	170,9
Fabr. productos de minerales	10	1.437	2.802.000	143,7	7,9	113,0
Fabr. maquinarias, equipos e instrumentos industriales	26	1.037	2.158.800	39,9	10,0	103,8
Otros Sectores	322	19.519	40.165.050	60,6		
Total	1.492	84.628	197.382.250	56,7	12,0	10.192,8

*Se estima el empleo femenino que alcanzaría el programa si la distribución del mismo respetase la proporción de empleo femenino de cada sector.

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL sobre la base de Área Monitoreo - Sec. de Empleo y Programa "Mi Simplificación", Dirección de Regulaciones del Trabajo

Nuevamente esta es una política de diseño neutral que no tiene como objetivo modificar las desigualdades de acceso de las mujeres ni proteger de manera especial su continuidad en el empleo formal. Por lo tanto, su aplicación mantiene el sesgo de segregación de las mujeres del empleo formal.

3.4.3. Seguro por desempleo contributivo

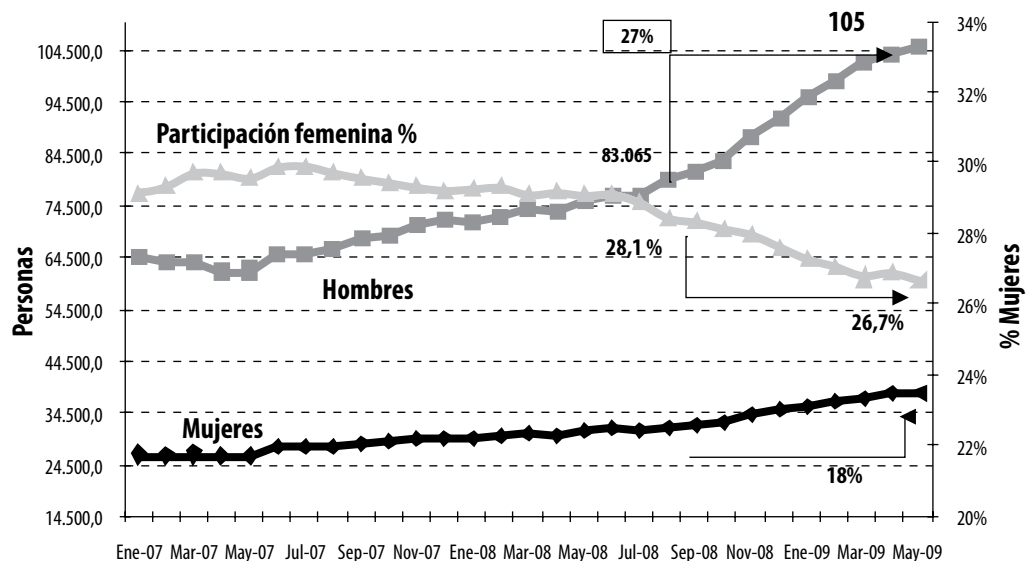
En este apartado se analiza la evolución de la cantidad de nuevos beneficiarios del Seguro por Desempleo Contributivo y se incluye una breve caracterización de los mismos tanto en términos sectoriales como su incidencia por sexo.

El diseño del Seguro por Desempleo establece que sólo pueden acceder los asalariados del sector privado a los que les realizaron aportes al Sistema de Seguridad Social en los últimos 12 meses, con lo que el universo de posibles beneficiarios se restringe a ese subconjunto de trabajadores registrados y no a todos los asalariados. En este sentido los trabajadores informales, en los que están sobre representadas las mujeres, no acceden a este seguro cuando pierden su empleo.

A continuación se presenta una serie que muestra la evolución de los beneficiarios del Seguro por Desempleo. Puede observarse que durante el año 2008, y especialmente en los últimos meses del año, se registra una aceleración de la tendencia creciente en la serie del Seguro por Desempleo. En efecto, las variaciones interanuales en 2008 son en todos los casos superiores al 15%, (16% en promedio) hasta el mes de octubre. En los últimos meses del 2008 se acelera hasta el 25% de crecimiento respecto a diciembre de 2007.

GRÁFICO 15

Seguro por desempleo de base contributiva, trabajadores desocupados alcanzados, por sexo. Enero 2007- Mayo 2009



Fuente: OEDE, sobre la base de datos de Secretaría de Empleo

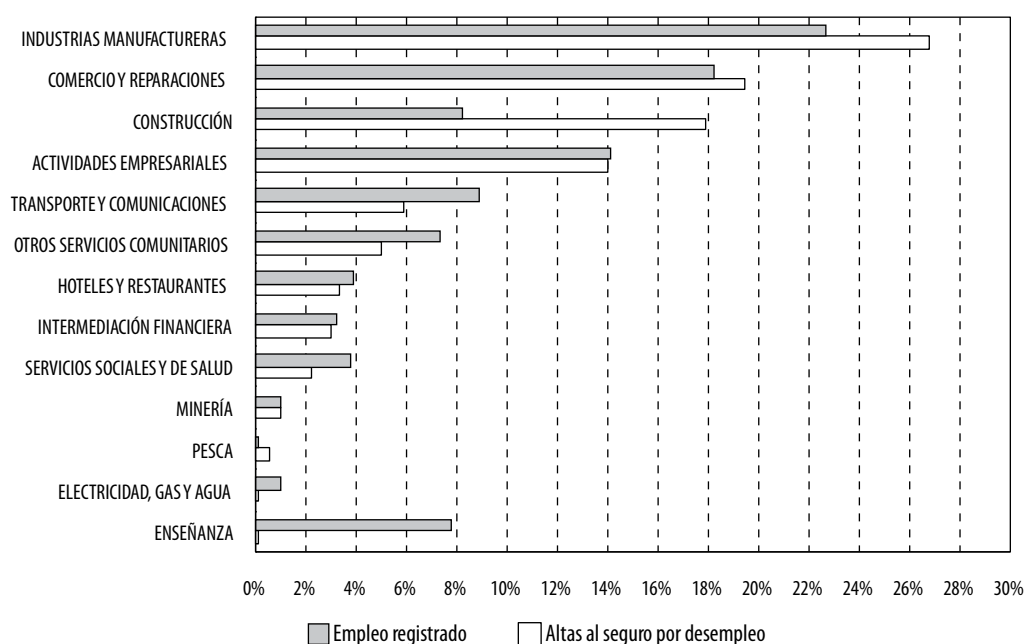
Puntualmente, entre agosto y diciembre de 2008, se incorporaron al Seguro por Desempleo 15.158 personas, de las cuales el 78% eran hombres y el 22% restantes mujeres. La participación observada de las mujeres en el Seguro por Desempleo contributivo resulta menor a la participación femenina en el empleo registrado total, debido a que se registraron menos despidos entre las mujeres. En este sentido, resulta interesante comparar las diferencias existentes entre la distribución por rama de actividad del total del empleo y de las altas al Seguro por Desempleo, considerando la actividad económica de la cual los desocupados fueron desplazados antes de acceder al seguro. En el Gráfico 16 se pueden observar algunas diferencias entre ambas distribuciones.

Se distingue una brecha significativa (10 puntos porcentuales) en la construcción. Mientras que el sector concentra el 8% del empleo registrado total, el 18% del total de los nuevos beneficiarios del Seguro se emplea en la construcción. En la industria también se presenta una brecha entre ambas categorías, aunque en este caso es menor (22% y 27% respectivamente).

Esta información confirma que en la industria y la construcción se produjeron más despidos que en otros sectores en relación con el *stock* de trabajadores del sector. Al considerar el nivel de participación de las mujeres en estas ramas (18,4% y 4,8%) se corrobora que el menor peso de las mujeres en el Seguro por Desempleo se debe a que los despidos están concentrados en ramas con mayor presencia masculina.

GRÁFICO 16

Distribución de los asalariados registrados y las altas al Seguro por Desempleo según rama de actividad de la empresa en la que trabajaban.



Fuente: DGEyEL - SSPTyEL sobre la base de Área Monitoreo - Sec. de Empleo y Programa "Mi Simplificación", Dirección de Regulaciones del Trabajo.

La evolución del Seguro por Desempleo discriminado por sexo muestra un comportamiento diferenciado. Hasta junio de 2008 la participación de las mujeres rondaba el 29%, comparable con la participación femenina en el empleo registrado del primer trimestre del año (30,1%). A partir de julio hay una creciente participación dentro del seguro de los desocupados hombres, al punto que la participación femenina se redujo a 26,7% en mayo de 2009.

La incorporación diferencial al Seguro por Desempleo de hombres y mujeres confirma que hay una menor desvinculación de mujeres que de hombres, ya sea porque los despidos están concentrados en ramas más masculinas o porque se despiden proporcionalmente más a hombres que a mujeres. Analizando la cobertura del Seguro por Desempleo según dónde se encontraban los beneficiarios antes de ser despedidos se observa que la industria manufacturera (27% del total seguros por desempleo) y el comercio (20%) son las ramas de actividad donde se concentraba la mayor cantidad de trabajadores que fueron despedidos y accedieron al seguro. Estas ramas de actividad tienen una baja participación del empleo femenino, en el segundo trimestre de 2008 la participación de las mujeres era de 18,4% y 33,7%, respectivamente.

3.4.4. Seguro de Capacitación y Empleo- No contributivo

El Seguro de Capacitación y Empleo constituye una política de atención a los desocupados con base no contributiva. Es decir, acceden al mismo personas en situación de desempleo que no provenían de un empleo formal. Funciona como complemento del Seguro por Desempleo contributivo.

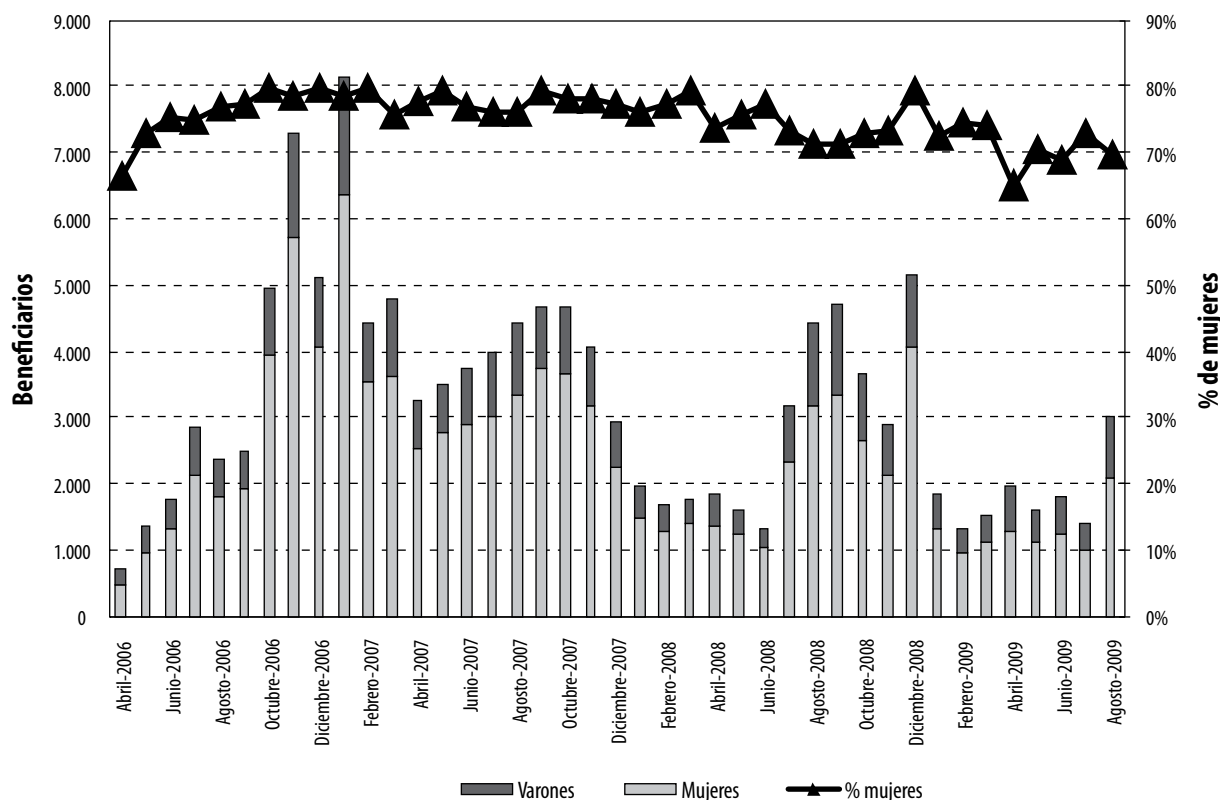
El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados, principalmente provenientes del Programa Jefes de Hogar (PJH), en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

Este aspecto de sistema de protección orientado a los trabajadores desplazados del sector informal de la economía, sumado a su vinculación con los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, otorga al programa la particularidad de mostrar una elevada proporción de mujeres. En efecto, de los 130 mil beneficiarios atendidos desde el año 2006, el 76% son mujeres. El Seguro de Capacitación y Empleo incluye los siguientes beneficios:

- La asignación mensual de \$225 pesos.
- Se puede participar del programa por un plazo máximo de 2 años.
- Orientación laboral al desocupado y apoyo a la búsqueda de empleo. Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desocupados.
- Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados.
- Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos.

GRÁFICO 17

Solicitudes de adhesión al Seguro de Capacitación y Empleo de base no contributiva, trabajadores desocupados alcanzados, por sexo. Enero 2008- Agosto 2009



Fuente: ODE, sobre la base de datos de la Secretaría de Empleo

En el marco de este programa se desarrollan, de forma más marcada, acciones dirigidas a mejorar la equidad de género, en particular en el componente de capacitación laboral. Un ejemplo de ello son los esfuerzos realizados en el sentido de incorporar a mujeres a la capacitación en actividades bien remuneradas, que no son tradicionalmente femeninas.

A pesar de este esfuerzo, el programa tiene dificultades para lograr una mejor inserción de las mujeres en el empleo registrado. Algunas de las razones serían que en la oferta de capacitación predominan cursos referidos a oficios u ocupaciones tradicionalmente masculinas. Por ello, la mayor parte de las mujeres que cobran el subsidio optan por terminar los estudios (primarios o secundarios). Por lo tanto, la incorporación de las problemáticas de género a la política pública no implica sólo un cambio en las “metas” de las políticas o de sus objetivos, sino que se trata de un problema más complejo.

3.4.5. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Partiendo del diagnóstico de que los jóvenes entre 18 y 24 años son uno de los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad, dado que aún en un contexto de crecimiento económico su participación en el mercado de trabajo es precaria (presentan mayores tasas de desocupación específica, predomina la contratación precaria y obtienen salarios bajos), el Ministerio de Trabajo diseñó e implementó el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo durante el año 2008. Si bien su gestación es previa al inicio de la crisis internacional, su puesta en marcha coincide plenamente con la misma, por lo tanto el análisis de su ejecución y el perfil de adherentes en términos de género permiten echar luz sobre la problemática específica de las jóvenes durante este período.

El programa fue creado por Resolución 497/2008 del MTEySS y está orientado a generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes entre 18 y 24 años de edad a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil ocupacional en el cual deseen desempeñarse. Los beneficiarios pueden recibir en el marco de este programa acciones de: orientación e inducción al mundo del trabajo, asistencia para la construcción de un proyecto formativo y ocupacional, formación para la certificación de estudios primarios y secundarios, cursos de formación profesional, certificación de competencias laborales, apoyo para la formulación y generación de emprendimientos independientes, realización de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, y apoyo a la inserción laboral en el sector privado.

Entre junio de 2008 y septiembre de 2009²³ un total de 75.819 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, adhirieron al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Más de la mitad de los jóvenes que adhirieron al programa se encontraba asignada a prestaciones y recibió la ayuda económica; una tercera parte está a la espera de ser asignada por primera vez a una prestación que origine el pago del beneficio y el 17,3% restante (13.137) se había desvinculado de las prestaciones que involucran la transferencia de la ayuda económica.

En este programa la tasa de participación femenina entre los jóvenes adherentes es del 55,6%, elevándose al 57,1% entre quienes se encuentran actualmente cubiertos.

Confirmando los diagnósticos previos más de la mitad de los jóvenes cubiertos por el programa (53,7%) no ha tenido experiencia laboral y aquellos que alguna vez trabajaron, lo hicieron mayoritariamente en actividades de baja calificación (53,4% realizó tareas no calificadas). El perfil de inserción de las mujeres jóvenes las ubica en actividades vinculadas a los roles tradicionales que la sociedad les asigna, la mayoría lo hizo en actividades vinculadas al cuidado y atención de personas (12,6%), la comercialización directa (11,7%) y el servicio doméstico (11,5%). Por su parte, los varones tuvieron ocupaciones del sector de la construcción (21,8%) y la producción industrial y artesanal (10,4%).

Es interesante notar que entre las jóvenes que han trabajado, sólo algo más de un tercio se postula para las actividades laborales que ya ha desarrollado (36,2%);

²³ La información de esta sección se basa en los Informes mensuales de ejecución y perfil de los adherentes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo realizados por el Área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo del MTEySS.

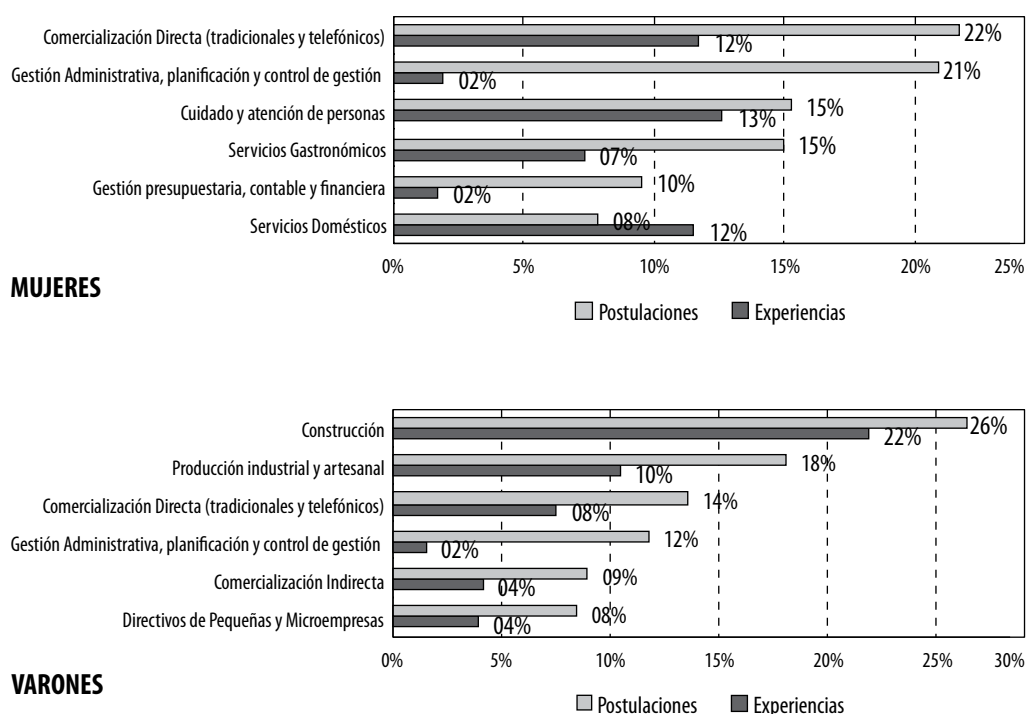
por el contrario, las otras dos terceras partes aspiran a cambiar su trayectoria laboral, mostrando expectativas de inserción en tareas laborales de mejor calificación que las que tuvieron. Este comportamiento es particularmente intenso respecto al servicio doméstico, si bien una proporción de las jóvenes cuenta con experiencia previa (11,5%) es mucho menor la proporción de las que se postulan a este tipo de puestos (7,8%). El caso contrario, que indican el interés por lograr una mejora en sus condiciones laborales, lo refleja la cantidad de mujeres que se postula para puestos de Comercialización y Gestión Administrativa a pesar de su poca experiencia en esas áreas.

Otro aspecto interesante de señalar es que, si bien en casi todas las prestaciones (talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo, terminación de estudios básicos o medios, entre otros) la concentración de varones y mujeres mantiene una relación similar a su distribución en el programa, en aquellas prestaciones más vinculadas a la inserción en un puesto de trabajo la presencia de mujeres es menor. Si bien las prestaciones de inserción laboral asistida y prácticas calificantes en empresas son escasas, debe advertirse que estas pueden presentar un sesgo que actúe en detrimento de las oportunidades para las mujeres.

GRÁFICO 18

Perfil laboral de los jóvenes cubiertos.

Principales ramas de actividad de la experiencia y postulaciones laborales, mujeres y varones



Fuente: Área de Monitoreo- Secretaría de Empleo- MTEySS

4. CONCLUSIONES

Al momento de desatarse la crisis internacional en octubre de 2008 la economía argentina se encontraba atravesando el segmento final del sexenio de oro, un período caracterizado por el sostenido y elevado crecimiento con creación de empleo. La crisis internacional se transmitió a la economía argentina a través del comercio internacional, afectando al mercado de trabajo de manera moderada. En este estudio, se analizan los efectos de la crisis en el mercado de trabajo, en general, y de las mujeres en particular, a partir de los cambios de la tasa de participación, del empleo y del desempleo.

El primer resultado que surge del estudio es el incremento en la tasa de participación laboral de las mujeres, que se produce a partir de la crisis internacional. La tasa de participación femenina se había mantenido relativamente estancada durante los últimos seis años. En este sentido, la oferta estatal reducida de servicios de cuidado para niños y ancianos permite suponer que este segmento de mujeres que se vuelcan al mercado de trabajo, enfrentará una sobrecarga de trabajo.

En segundo lugar, se observan impactos diferentes de la crisis en el empleo de mujeres y varones. Hasta el segundo trimestre de 2009, la crisis afectó de una manera moderada al mercado de trabajo, produciendo una leve caída en empleo total. En este marco, el empleo de las mujeres fue menos afectado que el de los varones, dinámica que se explica por los patrones de segregación laboral –en términos de las ramas de actividad y de las ocupaciones. Ante la crisis, la destrucción de empleo estuvo concentrada en los sectores con baja participación de mujeres como la construcción y la industria manufacturera. A su vez, los efectos contractivos se producen primero entre los puestos de menor calificación, afectando más al empleo masculino.

Por su parte, la tasa de desempleo alcanzó un nivel de 8,8% –segundo trimestre de 2009– reflejando que el impacto de la crisis internacional en la Argentina ha sido más moderado que en algunos países desarrollados y de la región. El desempleo de las mujeres (9,8% a 9,9%) creció menos que el de los varones (6,3% a 8%), incluso en un contexto de un fuerte aumento en la participación. Nuevamente, ante una crisis, la brecha en el desempleo entre hombres y mujeres disminuye, debido al desempeño más estable de las mujeres en el mercado de trabajo.

En cuanto a las políticas implementadas por el Estado Nacional en este contexto de crisis, se puede considerar como un cambio alentador el no renunciar al empleo de calidad ante una situación contractiva, dado que aún en condiciones de menor actividad se alienta y facilita a las empresas a legalizar a sus trabajadores. Sin embargo, si bien en los últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar la equidad, el conjunto de medidas implementadas son neutrales al género y por lo tanto reproducen las desigualdades pre existentes en el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELES M.; MARTUENA M.F. Y AMAR, A. (2009), "Argentina 2008-2009", mimeo, 24 de agosto de 2009, Buenos Aires.
- ANZORENA, CLAUDIA (2008), "Estado y división sexual del trabajo: Las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral", Utopía y Praxis Latinoamericana, abril - junio, año/vol. 13, número 041, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- BARRANCOS, D. (2007), *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos* Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BECCARIA, L.; ESQUIVEL, V. Y MAURIZIO, R. (2005), "Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 178, Vol. 45, julio-septiembre, Buenos Aires.
- BENERÍA, L. (2003), *Gender, development, and globalization: economics as if people mattered*, Nueva York, Routledge.
- NOVICK, MARTA; ROJO, SOFÍA; CASTILLO, VICTORIA (2008) "El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007", Colección Documentos de proyectos, Santiago de Chile, CEPAL.
- NOVICK, MARTA, CASTILLO, V., ROJO S. Y TUMINI, L. (2008) "Gestión productiva y diferenciales en la inserción laboral de varones y mujeres. Estudio de cuatro ramas de actividad", en *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007*, CEPAL, MTEySS, pág. 45-70.
- CEPAL (2009) "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009", 31 de julio de 2009, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 576.
- CERRUTTI, M. (2000), "Economic reform, structural adjustment and female labor force participation in Buenos Aires, Argentina", en *World Development*, Vol. 28, N° 5.
- CONTARTESE, D. Y MACEIRA, V. (2006), "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005", en *Trabajo, ocupación y empleo*, N° 3, Buenos Aires, SSPTyEL, MTEySS.
- CORTÉS, R. (2003), "Mercado de trabajo, pobreza y género. El caso argentino, 1994-2002", en VALENZUELA, M. E. (comp.), *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*, Santiago de Chile, OIT.
- ENCUESTA DE INDICADORES LABORALES (EIL), Informes trimestrales y mensuales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - DGEyEL, MTEySS, Buenos Aires.
- ESPINO, A. (2005), "Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo" Serie Mujer y Desarrollo N° 64, Santiago de Chile, CEPAL.
- ESQUIVEL, V. (2007), "Género y diferenciales de salarios en la Argentina", en *Estudios estratégicos sobre trabajo y empleo en la Argentina*, Buenos Aires, MTEySS.
- ESQUIVEL, V., YOGUEL, G., (2007) "Cambios en la composición por sexo del empleo registrado 2006-2006: Efecto del nuevo patrón de crecimiento sobre el trabajo femenino." MTEySS.
- FRENKEL, R, RAPETTI, M (2009) "A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done", *Cambridge Journal of Economics* 2009, 33, 685-702 doi:10.1093/cje/bep029
- Informe de Gestión de la Cooperación Técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) Argentina, Proyecto Políticas de Empleo para la Igualdad de Género, Raza/Etnia en los países del MERCOSUR y Chile (PEI) Organización Internacional del Trabajo (OIT) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España
- KATZ, J. (2006), "Tecnologías de la Información y la Comunicación e industrias culturales. Una perspectiva latinoamericana", *Serie Documentos de Proyectos* N° 92, Santiago de Chile, CEPAL.
- KATZ, J. Y STUMPO, G. (2001), "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Serie Desarrollo Productivo* N° 103, Santiago de Chile, CEPAL.
- KOSTZER, D; PERROT, B Y VILLAFANE, S (2004), "Empleo y patrón de crecimiento económico" en *Trabajo, ocupación y empleo*, N° 1, Buenos Aires, SSPTyEL, MTEySS.
- MAURIZIO, PERROT Y VILLAFANE (2009) "Políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global", en *Primer Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización*, MTEySS, OIT.
- MTEySS, INDEC y Banco Mundial, (2007), "La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires Una nueva mirada Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH", Buenos Aires, Argentina.

- OIT-PNUD (2009) "Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009
- QUINONES MONTORO, M. (2005), "Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias", Serie Mujer y Desarrollo N° 61, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL.
- "PROYECTO DE COOPERACIÓN ESTADÍSTICA II; Armonización de las estadísticas de empleo e ingresos entre los países del MERCOSUR", Indec Argentina, IBGE Brasil, DGEEC Paraguay, INE Uruguay. Buenos Aires, 2008.
- RAITHELHUBER, A. Y WELLER, J. (2005), "Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 38, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, CEPAL.
- RICO, N. Y MARCO, F. (2006), "Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina", Santiago de Chile, CEPAL/Siglo XXI.
- ROCA, E.; LANGIERI, M.; SCHACHTEL, L., BERHÓ, F. (2005) "La condición juvenil y de género en el programa jefes de hogar", 7° Congreso ASET, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, MARÍA JOSÉ (2008) "Políticas públicas que contribuyan a la equidad de género: reconocer el problema para decidir cómo abordarlo", *Revista de Trabajo*. Número 6, Buenos Aires, SSPTyEL, MTEySS.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2007), "Desafíos para la igualdad en el trabajo: Argentina", en OIT Notas, mayo, Buenos Aires, OIT Argentina.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2009) "Reunión de Especialistas Análisis de la crisis económica y financiera desde la perspectiva de género: Entendiendo su impacto sobre la pobreza y el trabajo de las mujeres", CEPAL, México, D. F., 23 y 24 de julio de 2009.
- ROLDÁN, M. (2000), *¿Globalización o mundialización? Teoría y práctica de procesos productivos y asimetrías de género*, Buenos Aires, EUDEBA/FLACSO/ Universidad Nacional de la Patagonia.
- ROZENWURCEL, G. (2009), "La economía argentina entre la crisis global y los conflictos distributivos: ¿cómo recuperar el rumbo del desarrollo?", mimeo, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, julio de 2009
- VALENZUELA, MARÍA ELENA (Ed.) (2003), "Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay", Santiago, OIT, Proyecto "Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina", Colección GPE-AL

ANEXO ESTADÍSTICO

TABLA 1

Tasas de actividad, empleo y desempleo, según sexo. Promedio anual: 1990-2007, trimestral 2008 - 2009

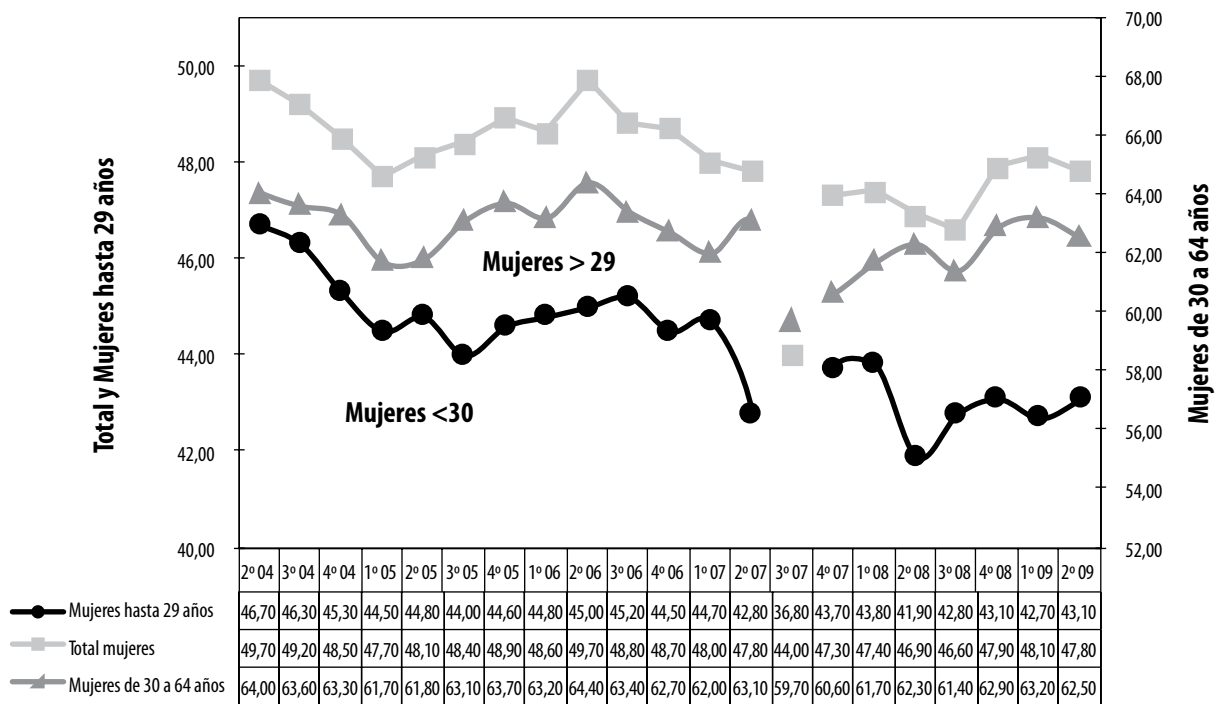
Período	Tasa de actividad			Tasa de empleo			Tasa de desempleo		
	Total	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones
1990	53,6	36,8	72,6	49,6	34,0	67,4	7,3	7,6	7,2
1991	53,7	37,2	72,4	50,3	34,6	68,0	6,4	7,1	6,0
1992	54,4	38,2	72,8	50,6	35,3	68,0	7,0	7,7	6,5
1993	55,4	40,2	72,7	50,1	35,5	66,7	9,6	11,7	8,3
1994	54,9	39,5	72,4	48,7	34,1	65,1	11,4	13,6	10,1
1995	55,8	41,3	72,3	46,1	32,9	61,0	17,4	20,3	15,6
1996	55,0	40,2	71,5	45,5	32,4	60,2	17,2	19,4	15,8
1997	55,8	41,4	71,8	47,5	34,0	62,4	14,9	17,9	13,0
1998	56,0	41,8	72,0	48,8	35,8	63,5	12,8	14,2	11,9
1999	56,5	43,0	72,0	48,5	36,4	62,4	14,1	15,2	13,3
2000	56,3	43,1	71,3	47,8	36,0	61,3	15,0	16,4	14,1
2001	56,0	42,6	71,3	46,3	35,2	58,9	17,4	17,2	17,5
2002	56,2	43,4	70,9	45,0	35,1	56,5	19,8	19,1	20,3
2003	61,4	50,1	74,4	50,8	40,3	62,9	17,3	19,5	15,5
2004	61,6	50,0	74,9	53,2	42,1	66,0	13,6	15,8	11,9
2005	59,9	48,3	73,1	53,0	41,7	65,8	11,6	13,6	10,0
2006	60,3	49,0	73,3	54,1	42,8	67,1	10,2	12,5	8,4
2007	59,5	47,7	73,0	54,4	42,5	68,1	8,6	11,0	6,8
1º 08	59,0	47,4	72,2	54,1	42,4	67,2	8,4	10,5	6,9
2º 08	58,6	46,9	71,9	53,9	42,5	66,9	8,0	9,5	7,0
3º 08	58,2	46,6	71,4	53,7	42,0	66,9	7,8	9,8	6,3
4º 08	59,4	47,9	72,4	55,1	43,6	68,0	7,3	9,0	6,1
1º 09	59,5	48,1	72,4	54,5	43,4	67,0	8,4	9,7	7,4
2º 09	58,9	47,8	71,5	53,7	43,1	65,8	8,8	9,9	8,0

1. Dado que durante el tercer trimestre de 2007 no se relevaron los datos de GBA, Mar del Plata - Batán, Bahía Blanca - Cerri y Gran La Plata, el INDEC realizó un procedimiento para estimar las tasas de dichos aglomerados.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

GRÁFICO I

Tasa de actividad de mujeres según tramo de edad, 2º trimestre de 2004-2º trimestre de 2009



Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

GRÁFICO II

Tasa de empleo de mujeres según tramo de edad, 2º trimestre de 2004-2º trimestre de 2009

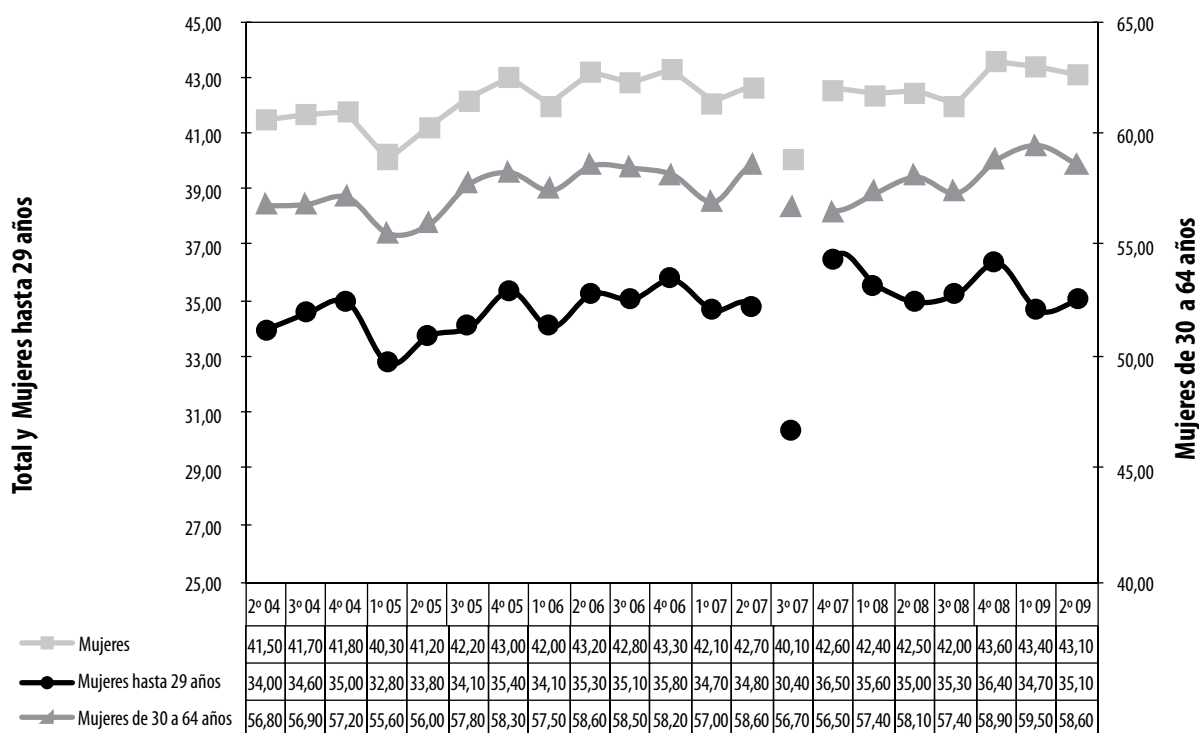
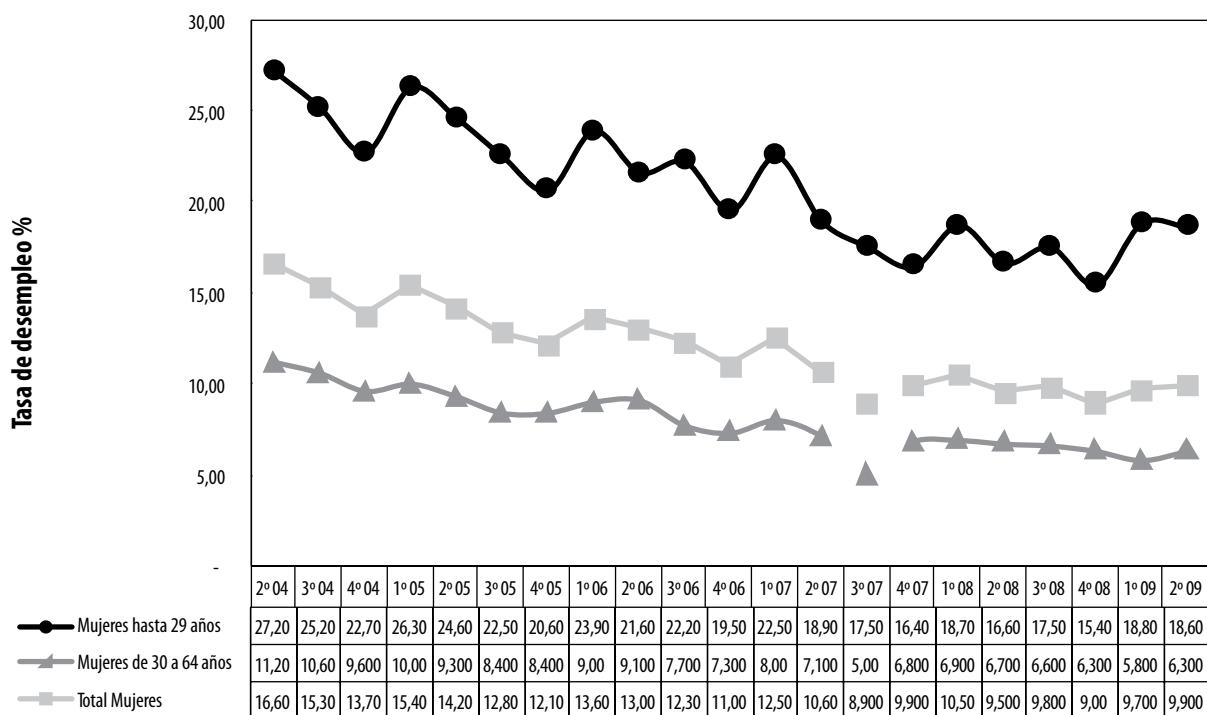


GRÁFICO III

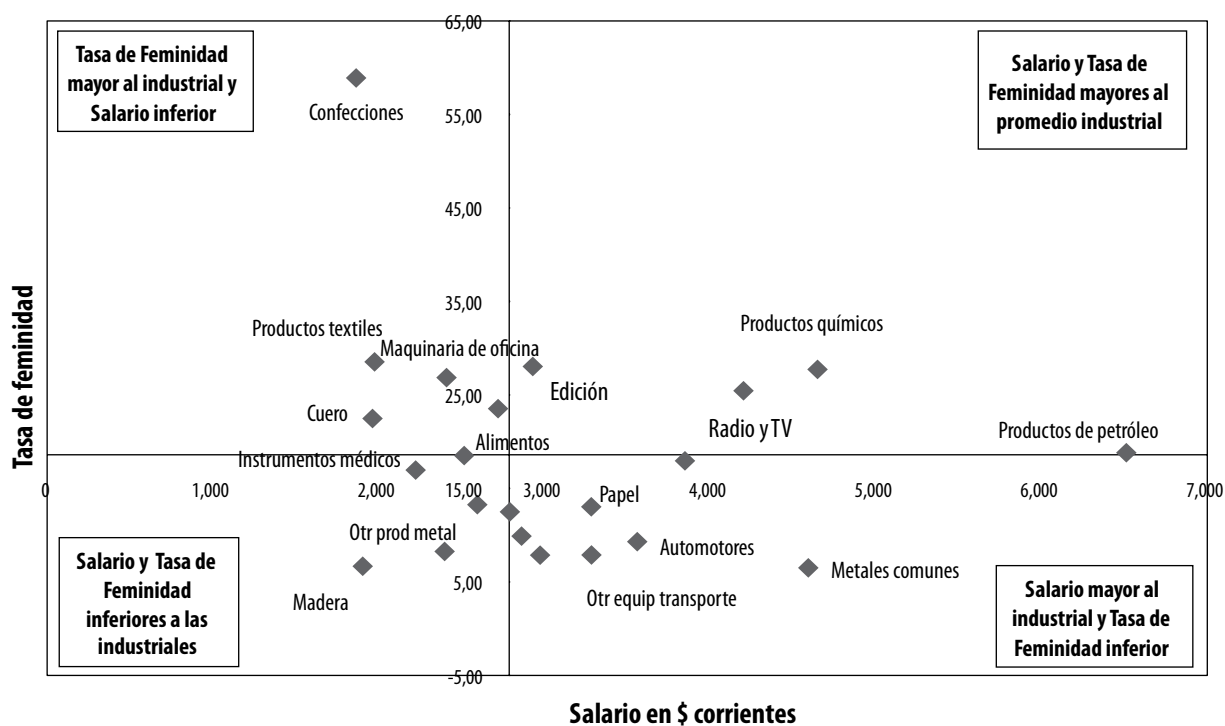
Tasa de desempleo de mujeres según tramo de edad,
2º trimestre de 2004-2º trimestre de 2009



Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

GRÁFICO IV

Tasa de feminidad y salario promedio, 2008 (en \$ corrientes)¹



1 Los ejes se cruzan en los valores promedio del salario y la tasa de feminidad para el total de la industria en 2008.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA

TABLA B

Composición sectorial del empleo femenino

Sector	2003	2006	2008	2003- 2006	2006- 2008
	Comp. del empleo femenino			Dif. en comp.	
D Industrias manufactureras	13,3	13,1	12,6	-0,2	-0,5
G Comercio y reparaciones	17,1	18,4	19,4	1,3	1,0
Servicios	65,1	63,8	63,5	-1,3	-0,3
H Hoteles y restaurantes	4,1	4,7	5,1	0,7	0,4
I Transporte, almacenam. y comunic.	4,1	4,2	4,3	0,0	0,1
J Intermediación financiera	4,6	4,2	4,4	-0,4	0,2
K Servicios empresariales	12,2	14,1	14,8	1,8	0,7
M Enseñanza	19,1	16,5	15,3	-2,5	-1,2
N Servicios sociales y de salud	11,0	9,6	9,3	-1,4	-0,3
O Otras actividades de servicios	10,0	10,4	10,3	0,4	-0,2
Resto	4,5	4,7	4,5	0,2	-0,2
Total	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

1. INTRODUCCIÓN

En un estudio anterior denominado “*La expansión de la afiliación sindical en la Argentina: un análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL*” se analizaron los factores contextuales que afectan directa o indirectamente la tasa de afiliación sindical en la Argentina (Trajtemberg, Senén y Medwid. 2009)². En líneas generales se concluyó que, si bien el marco institucional es determinante para delinear incentivos estructurales de la afiliación en la Argentina, ciertos aspectos políticos y económicos se constituyen en variables explicativas clave para comprender los cambios de las tendencias de la afiliación en los últimos 20 años.

El objetivo de este trabajo es analizar los determinantes individuales que afectan la afiliación sindical. Se utiliza una metodología de regresión logística que permite determinar cuáles son las dimensiones que más influyen en la probabilidad que un trabajador se afilie al sindicato. Esta información estadística proviene de la Encuesta de Trabajadores en la Empresa (ETE) realizada en 2005 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dicha encuesta alcanza a 7800 trabajadores para lo cual se visitaron 1.300 empresas. Para el diseño de la muestra se tomó en cuenta la composición de los trabajadores del universo según rama de actividad, según tamaño de las empresas según cantidad de trabajadores, calificación y sexo, y los resultados obtenidos fueron ponderados por esas variables. Las encuestas se realizaron dentro del lugar de trabajo. Siendo el trabajador la unidad de análisis en el puesto de trabajo, facilitó el conocimiento de sus características personales y del lugar donde desarrolla sus tareas³.

En líneas generales, la bibliografía disponible sobre sindicalización ha debatido ampliamente acerca de los factores que afectan la evolución de la tasa de afiliación. Estos estudios reconocieron factores de orden contextual y otros determinantes de carácter individual. Ejemplos de los factores contextuales son el desempeño de los grandes agregados económicos, el posicionamiento político de la coalición gobernante y el encuadramiento jurídico-institucional que regula las relaciones laborales⁴. En cambio

¹ Este trabajo ha sido realizado por David Trajtemberg, Cecilia Senén González (Conicet) y Bárbara Medwid de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la SSPTyEL.

² Este instrumento de recolección toma como unidad de análisis las empresas.

³ El instrumento utilizado relevó la afiliación sindical de los trabajadores registrados, la presencia de los sindicatos en los lugares de trabajo y la cobertura de los convenios colectivos.

⁴ Estos aspectos ya fueron oportunamente analizados en trabajos previos de los autores. Por ejemplo, Senén González, C. Trajtemberg, D. y Medwid B. (2008) “La Afiliación Sindical en Argentina 2005-2007: Análisis Del Módulo De Relaciones Laborales de La EIL” Revista Nova TESIS- ARTRA N° 9, Buenos Aires, Pp:

los determinantes individuales de la afiliación sindical, de menor tratamiento en la literatura, generalmente buscan dar cuenta qué tipo de trabajador presenta más posibilidades de afiliarse a un sindicato y qué tipo de actividad económica es más propicia para la afiliación sindical. Al mismo tiempo buscan reconocer qué prácticas sindicales se diseñan para incidir en la decisión del trabajador a afiliarse.

En la Argentina, los estudios sobre afiliación sindical se enfocaron en investigar los factores contextuales, en especial como fluctuó históricamente la tasa de afiliación sindical en función de los cambios en los condicionantes. También se ha discutido sobre la definición, la medición y el significado de la afiliación (Cerruti Costa, 1957; Rotondaro, 1971; Torre, 1973; Doyón, 1975; Godio, 2000; Lamadrid y Orsatti, 1991; Marshall, 2006).

Sin embargo, se reconocen pocos antecedentes sobre estudios destinados a analizar cuáles son los determinantes individuales que afectan la tasa de afiliación sindical, con la excepción de Marshall y Goisman (2005), Marshall (2007,2009) y Marshall y Perelman (2009). Más recientemente, el estudio de Perelman (2009) analizó alguna de las motivaciones de los trabajadores para definir su pertenencia al sindicato. En este último trabajo en particular, la autora aborda a partir de entrevistas las razones y los incentivos por cuales los trabajadores se afilian así como los métodos de reclutamiento que emplean los sindicatos.

Esta propuesta, a diferencia de los estudios anteriores señalados, se concentrará principalmente en discriminar las dimensiones más relevantes que explican la afiliación sindical de orden micro según los datos provenientes de la encuesta ETE y a diferencia de aquellos que analizan los factores contextuales de la afiliación es que permitirá dilucidar en qué medida los sindicatos con sus estrategias de reclutamiento pueden afectar al aumento o disminución de la afiliación sindical. A su vez, permitirá reconocer cuáles trabajadores y de qué sectores son los más propensos a ser cooptados o reclutados por la acción sindical. En síntesis, este estudio se propone analizar cómo afectan las características del trabajador, del sindicato y del lugar de trabajo las posibilidades de afiliación del trabajador.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se expone la principal literatura nacional e internacional relacionada con la afiliación sindical prestando particular atención a aquella referida a los enfoques teóricos relacionados con la determinación individual de la afiliación. A continuación se presenta el diseño de la investigación con las principales dimensiones analizadas y se presentan las características de la fuente de información utilizada. Finalmente se exponen los resultados del estudio con sus respectivas reflexiones finales.

104- 115; Trajtemberg, D., Senén González, C, y Medwid B. (2009) "La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL" en *Trabajo, Ocupación y Empleo* N°8. (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social); Senén González, C. Trajtemberg, D. y Medwid B. (2010) "Tendencias actuales de la afiliación sindical en Argentina. Evidencias de una encuesta a empresas" *Relations industrielles/Industrial Relations* (RI/IR) Vol 65 N°1. PP. 30-51 (Canadá).

2. LA LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE AFILIACIÓN SINDICAL.

La cantidad de afiliados es una preocupación central de la actividad sindical. Gran parte de la literatura de relaciones laborales que analiza el accionar sindical estudia distintos fenómenos relacionados con la afiliación. Sin afiliados, no hay sindicatos.

Muchos estudios que analizan el fenómeno de la afiliación se enmarcaron en el contexto de la crisis de representación sindical a partir de los '80, profundizada en los '90. En la actualidad, los autores que se preocupan por este fenómeno analizan las estrategias sindicales para superar la crisis (Frege & Kelly, 2003) y, especialmente, las dificultades de organización (afiliación) de nuevos miembros. Tal inquietud parece ser relevante en los países anglosajones, donde este tipo de estrategia es la predominante (Waddington y Whitston, 1997; Charlwood, 2002; Heery, Kelly y Waddington, 2003). En la Argentina, al igual que en España, Francia y otros países, la tasa de afiliación no explica todo el poder de los sindicatos (Jódar *et al.*, 2004). Hamman y Martinez Lucio lo ponen de relieve, cuando comparan las estrategias de "revitalización sindical" originadas en países que representan distintas "variedades de capitalismo" (Hamman y Martinez Lucio, 2003). En este sentido, ya sea en Francia o la Argentina, el mecanismo de extensión de la cobertura⁵ implica que los beneficios de la negociación colectiva se apliquen a todos los trabajadores, estén o no afiliados al sindicato. Esta característica funcionaría como un desincentivo a la afiliación. Sin embargo, la baja tasa de afiliación no significa, en el caso de Francia que los sindicatos sean "débiles".

El fenómeno de la afiliación se aborda también desde el concepto de "densidad sindical" o "tasa de afiliación sindical" (Dasgupta, 2002; Checchi y Lucifora, 2002; Trajtemberg *et al.*, 2009). En los últimos veinte años, los estudios referidos a la crisis sindical (Charlwood y Haynes, 2008) y más recientemente sobre renovación y revitalización sindical (Cornfield, 2006; Heery, Kelly y Waddington, 2002; Frege y Kelly, 2004; Mrozowicky y Van Hootegeem, 2008, y otros) toman como concepto central de análisis los cambios referidos a la dinámica de la tasa de afiliación sindical. La definición e interpretación de la "tasa de afiliación sindical" ha sido un concepto ampliamente debatido en la literatura internacional y nacional. Se ha llegado a un relativo consenso sobre la importancia de la tasa como uno de los principales indicadores que permiten conocer la evolución del sindicalismo a nivel mundial (Ferner y Hyman, 1998; Frege, 2006; Trajtemberg *et al.*, 2009).

Una forma de abordar el análisis de los cambios en la densidad sindical es analizar aquellos factores que afectan positiva o negativamente a la tasa. Dentro de esta línea de análisis, una buena parte de la discusión sobre los factores que afectan a la densidad sindical se centra en aquellos contextuales como son los aspectos económicos, políticos e institucionales. Se destacan los trabajos de Mason y Bain (1993), Visser (1995), Disney (1990) Oskarsson (2003) Wallerstein y Western (2000), Chrysanthou, 2007; y Freeman y Pelletier (1990)⁶.

Siguiendo esta línea de trabajo, el estudio previo ya mencionado (Trajtemberg, Senén y Medwid, 2009) sobre los factores contextuales que impactaron en la variación

⁵ De carácter *erga omnes*.

⁶ Sobre esta discusión ver Trajtemberg *et al.*, 2009.

de la tasa de afiliación en la Argentina, concluyó que los aspectos económicos y políticos fueron fundamentales para comprender la fuerte caída de la afiliación durante los años noventa y el posterior estancamiento luego de la crisis de los años 2001 y 2002. Esto no significa que el contexto jurídico institucional no sea importante. Por el contrario, el fuerte marco institucional ayuda a explicar la alta sindicalización en la Argentina. A raíz de este rasgo característico del sistema argentino, estos factores exógenos de orden jurídico institucional tenderían a desincentivar la afiliación o la búsqueda de nuevos miembros. Sin embargo, según Marshall y Perelman (2004), estos factores aseguraron que el número de miembros se fuera incrementando junto con el empleo y, por lo tanto, que la proporción de afiliados sindicales entre los asalariados se mantuvieran estables históricamente en la Argentina.

En cambio, como se mencionó, los estudios sobre los determinantes individuales y en particular de los endógenos al actor sindical (como la capacidad organizativa del sindicato) son sensiblemente menores. Entre ellos, se destacan los trabajos de Chrysanthou (2007), Heery y Kelly (1994), Heery (2005), Frege (2006), Cregan y Jonson (1990), entre otros. A grandes rasgos, estos estudios se preocupan por demostrar que los sindicatos tienen capacidad suficiente para promover la afiliación sindical, aún en contextos hostiles y con una clara orientación antisindical. En general, evalúan la existencia y el éxito o fracaso de las estrategias sindicales de reclutamiento. Se manifiestan en contra de las corrientes más deterministas que afirman que es el contexto, y no los actores, los que afectan a la afiliación. En esta línea, en la Argentina de la última década, varios estudios se han presentado sobre estos temas focalizando en los factores que explican la afiliación individual y las propensiones a la sindicalización de distintos sectores de asalariados. Marshall y Groisman (2005) identifican variables que resultan significativas para diferenciar qué tipo de asalariados son más proclives a la sindicalización, contribuyendo así a la comprensión de los determinantes individuales de la misma. La investigación de 2007 de Marshall y Perelman, en cambio, analiza estrategias sindicales de afiliación recientes planteando varios factores que inciden en la actitud pasiva de los sindicatos a la hora de aplicar políticas de afiliación. Dentro de esta línea también se encuentran los trabajos realizados en el MTEySS sobre los resultados de las encuestas realizadas entre 2005-2008 de la ETE y la EIL (Módulo de Relaciones laborales).

En la actualidad, algunos estudios abordan los distintos aspectos en lo que los sindicatos pueden influir sobre la capacidad de incorporar y mantener a sus afiliados. Un primer grupo de estudios analiza cuáles son las estrategias más exitosas que despliegan los sindicatos para reclutar nuevos miembros y fundamentalmente, para movilizarlos (Cregan, 2005; Badigannavar y Kelly, 2005). En particular, se elaboraron estudios sectoriales donde se observa el accionar sindical en determinados grupos minoritarios (cuestiones de género e inmigración, como el trabajo de Martínez Lucio y Perrett, 2009) o aquellos sectores que tradicionalmente nunca tuvieron trabajadores sindicalizados (por ejemplo, el caso de docentes universitarios en EE.UU., como es el trabajo de D'Art y Turner, 2005).

En el segundo grupo pueden incluirse los estudios que ponen la atención en los grupos de trabajadores que no logran ser reclutados por los sindicatos y los trabajadores, quienes se denominan generalmente *free riders*. Los *free riders* son aquellos traba-

jadores que se benefician de la actividad sindical sin ser miembros de los sindicatos, es decir, no pagan la cuota sindical ni tienen ningún costo, pero reciben beneficios (Robinson, 2008; Kim, 2009; Butler, 2009; Pyman *et al.*, 2009). En este sentido, se considera importante conocer y comprender por qué y cómo los trabajadores se afilian, así como explicar por qué no se afilian.

Finalmente, el tercer grupo de estudios aborda las motivaciones y las características de los trabajadores que se afilian al sindicato (Alós, Jódar *et al.* 2009; Charlwood y Haynes, 2008; Bryson, 2008; Perelman, 2009; Booth y Bryan, 2004; Haynes, Boxall y Macky, 2006; Haynes *et al.*, 2008). Es interesante marcar que cada uno de los países donde se realizan estos estudios llega a conclusiones distintas sobre la motivación y las causas que promueven la afiliación de manera individual. Se analizan las prácticas de reclutamiento, así como la evaluación sindical acerca de los motivos que impulsan a los trabajadores a afiliarse y los obstáculos que dificultan la sindicalización. Esta evaluación contribuye a definir el tipo de incentivos utilizados para promover la afiliación y retener a los miembros.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Para comprender mejor las características del fenómeno de la afiliación se clasifican los determinantes individuales de la afiliación sindical en tres dimensiones. La primera dimensión engloba los factores relacionados con las características personales del trabajador, dentro de las cuales se incluye la edad, el sexo y el nivel educativo. La segunda dimensión se relaciona con las características de la empresa, en particular, la rama de actividad –definida por la actividad principal de la empresa– y el tamaño del establecimiento. La tercera dimensión se refiere a las políticas impulsadas por los sindicatos para promover la afiliación, en la que destacamos la organización sindical –en particular la presencia de delegados dentro del establecimiento– y la utilización y provisión de servicios sindicales como turismo, recreación y capacitación.

En relación con la primera dimensión, alguna literatura sugiere que las mujeres se afilian menos que los hombres al sindicato (Marshall y Groissman, 2005) debido a que tienen una participación más discontinua en el mercado de trabajo. Sin embargo, otros sugieren que, por el contrario, las mujeres con obligaciones familiares podrían buscar mayor seguridad en el empleo por medio de la sindicalización (Chrysanthou, 2007). En relación con esto último, Mason y Bain (1993) sostienen que en Europa durante la década del '70, cuando la tasa de afiliación aumentaba, se registró a su vez un aumento sustancial de mano de obra femenina en sectores como salud y educación (Trajtemberg *et al.*, 2009). En el mismo sentido, algunos afirman que la presencia de mano de obra joven impacta negativamente en los niveles de afiliación dado que los jóvenes se emplean en segmentos del mercado de trabajo en los que no tienen la oportunidad⁷ de afiliarse al sindicato (Serrano Pascual y Waddington, 2000). Al respecto, Marshall y Groisman contrastan esta concepción con aquellas que afirman que entre los jóvenes,

⁷ En este caso, no se está haciendo referencia a las posibles motivaciones que tienen los jóvenes para afiliarse sino al hecho concreto de la afiliación según las estadísticas.

además, también hay heterogeneidad respecto de la propensión a la afiliación; por ejemplo, los jóvenes cuyos padres están sindicalizados son más proclives a afiliarse, más aún si el padre es miembro activo del sindicato (Blanden y Machin, 2003).

En lo que respecta al nivel de remuneración, calificación y educación, en general se sostiene una relación indirecta con la afiliación. A mayores niveles de remuneración, menor probabilidad de que el trabajador se afilie.

En relación con la segunda dimensión, Trajtemberg *et al.*, (2009) señalaron que en las grandes empresas es factible que el porcentaje de afiliados sea mayor⁸ dado que la probabilidad de que estas cuenten con presencia sindical es mayor. En las ramas de actividad con mayor tradición sindical se espera una afiliación mayor que en las nuevas ramas, vinculadas especialmente con la informática y los servicios. Existen a su vez estrategias empresariales que puedan afectar negativamente la afiliación, en particular algunas que provienen de los departamentos de Recursos Humanos que tienden a relegar al sindicato buscando un contacto directo con los trabajadores. Esto es observable especialmente en las plantas con menor antigüedad y, a su vez, de mayor tamaño.

En este trabajo se realiza una diferenciación dentro de los determinantes individuales denominando factores endógenos a políticas sindicales que se diseñan con el objetivo explícito de fomentar la afiliación. En cambio los restantes, que denominamos exógenos, incluyen los factores relacionados con características personales del trabajador y del puesto de trabajo.

El siguiente cuadro resume los factores contextuales y los determinantes individuales, distinguiendo entre estos últimos cuáles pertenecen a la categoría de endógenos y de exógenos al sindicato.

La Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE) es una encuesta dirigida a trabajadores del sector formal de la economía. Representa a unos 2,17 millones de trabajadores de empresas del sector privado no primario de diez y más ocupados. La cobertura geográfica abarca cinco principales aglomerados urbanos: GBA, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán.

El período de referencia de la encuesta para la medición de los salarios y la jornada semanal de trabajo corresponde al mes de septiembre de 2005.

La encuesta se dirige al sector formal de la economía, es decir, las empresas registradas; por ello, no comprende a los establecimientos de menor tamaño –menos de diez ocupados– ni al empleo no registrado. Tampoco cuenta entre sus registros los correspondientes al empleo público, ya que no forma parte del área de análisis de la encuesta. Sin embargo, para nuestro propósito, la ETE permite discriminar a los trabajadores según su condición frente al sindicato. También permite conocer sus características personales como, por ejemplo, el nivel educativo, la edad, el sexo, la antigüedad, etc. y ocupacionales entre otras, la categoría profesional, la calificación de las tareas y el sector de actividad.

⁸ Aunque esta suposición ha sido refutada con los datos de la EIL 2006 y publicados en la TOE 8 “La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL” ya que se observó que en las empresas pequeñas formales la tasa resultó ser superior

TABLA 1

Factores que afectan la probabilidad de afiliación

	Factores	Dimensión	Variables
	Contextual	Político Económico Jurídico - Institucional	Orientación política del gobierno Ciclo económicos, inflación, etc. Leyes.
Determinantes individuales	Exógenos al sindicato	Características socio-demográficas del trabajador	Sexo Edad Nivel de educación Nivel de calificación Antigüedad Remuneración
		Características de la actividad / establecimiento	Sector de actividad Tamaño establecimiento Ubicación geográfica
	Endógenos al sindicato	Características del sindicato	Presencia sindical en el establecimiento Prestación de servicios sociales Participación en reclamos colectivos

4. PRINCIPALES RESULTADOS

La aplicación de un modelo de regresión logística a los datos provenientes de la ETE nos permite determinar: *i*) si existe relación entre la probabilidad de afiliación y las variables explicativas incluidas en el modelo; *ii*) medir la magnitud de la relación entre esas variables y la probabilidad de que un individuo con determinadas características se encuentre afiliado a un sindicato; y *iii*) en cuánto aumenta o disminuye la probabilidad de afiliación cuando se modifican las variables explicativas.⁹

I. ANÁLISIS DEL SIGNO DE LOS COEFICIENTES

En relación con el primer punto, una primera aproximación al problema se enfoca en la exploración del signo de los coeficientes¹⁰. Como se adelantó, las dimensiones que agrupan las variables explicativas se clasifican en tres grandes grupos: el primero

⁹ Para más información sobre el modelo estimado remitirse al Anexo metodológico.

¹⁰ Los valores de los coeficientes estimados, del error estándar, del valor de *z* empírico, el *p*-valor o probabilidad de rechazar la hipótesis nula en el análisis de la significatividad individual y el intervalo de confianza al 95%

comprende las características del trabajador; el segundo, las características del puesto de trabajo; y, el tercero, las variables que pueden ser entendidas como *proxies* de la política sindical para promover la afiliación. En el Cuadro 1 se presentan los signos de los coeficientes estimados por el modelo que permiten determinar de qué manera, positiva o negativamente, impactan dichas variables en la probabilidad de que un trabajador se encuentre afiliado a un sindicato.

Para comprender mejor el Cuadro 1 es necesario aclarar que el coeficiente de la cuarta columna establece la relación negativa o positiva en función de la variable de la segunda columna. En este sentido puede establecerse que, dentro de la primera dimensión, encontramos que en igualdad de condiciones los hombres tienen mayor probabilidad de afiliación que las mujeres. Si se analiza la edad, lo que se observa es que los trabajadores “mayores” (más de 50 años) tienen una mayor posibilidad de afiliarse al sindicato que los “adultos” (de 30 a 49 años) y los “jóvenes” (18 a 29 años) dado que el signo del coeficiente en estos dos últimos grupos de trabajadores es negativo. Algo similar ocurre con la antigüedad. La relación entre afiliación y antigüedad en el puesto de trabajo es directa: a mayor antigüedad, mayor nivel de afiliación.

La ecuación predice, a su vez, una relación inversa de la afiliación tanto con el nivel educativo como con la remuneración. Es decir, los que tienen mayor nivel educativo y perciben un mayor salario poseen una menor tendencia a afiliarse. Esto podría deberse a que los sindicatos reducen la dispersión de la distribución de salarios (Trajtemberg, 2009), por tanto, los trabajadores de mayores ingresos pueden preferir salir de la órbita del sindicato para potenciar su capacidad de negociación y maximizar su remuneración relativa.

Finalmente, como cabría esperarse, la relación de la afiliación con el nivel de calificación también es inversa. A medida que la calificación del trabajador aumenta, disminuye las probabilidades de que el trabajador se afilie. Los puestos de trabajo de calificaciones profesionales y técnicas muestran menores oportunidades de afiliación que las calificaciones operativas o no calificadas. Los trabajadores de jornada completa, considerados como tales a los que trabajan más de 35 horas semanales, también exhiben mayor probabilidad de afiliación.

CUADRO 1

Modelo de regresión logístico de la probabilidad de afiliación¹¹.

Dimensiones	Variables	Categorías	Coefficiente logístico
Características del Trabajador	Sexo (Femenino)	Masculino	0,29
	Edad (mayor)	Joven	-0,19
		Adulto	-0,10
	Nivel de educación (Secundario Completo)	Primaria completa	0,82
		Secundaria incompleta	0,70
		Universitario incompleto	-0,74
		Universitario completo	-0,71
	Nivel de calificación (operativo)	Técnico	-0,41
		Profesional	-1,49
		No Calificado	0,15
	Antigüedad (media alta)	Baja	-0,34
		Media Baja	0,02
		Alta	0,28
	Remuneración (media baja)	Baja	-0,02
		Media alta	-0,29
		Alta	-1,16
Características de la Empresa	Tamaños de la empresa (Mediana)	Pequeña	0,25
		Grande	0,02
	Ubicación geográfica (interior)	GBA	-0,40
	Sector productivo (Comercio)	Industria	-0,51
		Electricidad, gas y agua	-0,57
		Construcción	-1,07
		Transporte y comunicaciones	-0,33
		Servicios financieros	-0,69
		Servicios sociales	-0,94
Políticas del Sindicato	Presencia Sindical en planta	Delegado	0,83
		Usuarios de servicios sindicales	3,97
		Participación en reclamos colectivos	0,75

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del MRL de la EIL.

¹¹ En el caso de las variables explicativas dicotómicas o categóricas se señala entre paréntesis la categoría utilizada como grupo de control. Los signos de los coeficientes se deben interpretar en relación con el grupo de control.

La segunda dimensión analiza variables relacionadas con las características de la actividad económica y de la empresa. Dentro de estas se identifica a las diferencias regionales como factor determinante de la afiliación sindical. Se observa que los trabajadores en empresas de aglomerados del interior del país presentan una probabilidad de afiliación más elevada que la de los trabajadores en el GBA. Con respecto al tamaño del establecimiento, el ordenamiento de las probabilidades de afiliación sigue una secuencia irregular con mayor probabilidad de afiliación en las empresas pequeñas, luego en las grandes y, por último, en las de tamaño mediano. Finalmente, al analizarse el sector de actividad, lo que resulta relevante es que todos los sectores analizados presentan una tendencia negativa hacia la afiliación cuando se la compara con el sector de comercio. Esta particularidad ya había sido destacada en el trabajo anterior (ver Senén González *et al.*, 2009¹²). Es interesante destacar que la afiliación en el sector de transporte, si bien tiene un coeficiente negativo en relación con el de comercio, su probabilidad es una de las más altas de los sectores analizados, como se verá más adelante.

En el tercer grupo, que corresponde a la tercera dimensión, se examinan las acciones de los sindicatos dirigidas a captar un mayor número de afiliados. Este es el grupo de variables a las que se denomina “endógenas” y sobre las cuales los sindicatos pueden intervenir de forma directa. Dos de las políticas dirigidas a tal fin que pueden ser relevadas por esta encuesta son, en primer lugar, la presencia del sindicato en el puesto de trabajo y, en segundo lugar, la prestación de servicios destinada al conjunto de trabajadores representados por el sindicato. Ambas políticas ejercen un impacto positivo sobre la probabilidad de afiliación sindical. Por otra parte, aquellos trabajadores que participan en las acciones colectivas tienden a estar vinculados al sindicato mediante la afiliación en mayor medida que aquellos que se mantienen al margen.

II. MAGNITUD DE LOS DETERMINANTES DE LA AFILIACIÓN SINDICAL

Sin embargo, a partir del análisis del signo de los coeficientes no es posible determinar la magnitud del impacto de cada una de las variables sobre la probabilidad de afiliación. Para ello, se debe recurrir a una transformación de la ecuación estimada para computar la probabilidad de afiliación en un punto determinado de la distribución. Una posibilidad consiste en construir probabilidades de afiliación ajustadas en función de las infinitas combinaciones de las variables explicativas. Por ejemplo, se puede pensar en estimar una probabilidad de afiliación para una mujer de 30 años de edad, que trabaje en una empresa grande proveedora de servicios, en el área del Gran Buenos Aires. De la misma manera se puede construir la probabilidad de afiliación a un sindicato para un trabajador con características similares al caso recientemente presentado, pero que difiera solamente en el sexo de la persona. Para simplificar el análisis y determinar cuáles son los factores que más contribuyen a la afiliación, se estima la probabilidad

¹² Senén González, C. Trajtemberg, D. y Medwid B. (2008) “La Afiliación Sindical en Argentina 2005-2007: Análisis Del Módulo De Relaciones Laborales de La EIL” Revista Nova TESIS- ARTRA N°9, Buenos Aires, Pp: 104- 115.

de afiliación en los distintos valores que puede asumir una variable, computando las restantes variables en sus puntos medios¹³.

CUADRO 2

Probabilidad de afiliación según características del trabajador

Dimensión 1: características del trabajador		
Variable	Categorías	Probabilidad de afiliación
Sexo	Femenino	34%
	Masculino	41%
Edad	Joven	36%
	Mayor	40%
Nivel de educación	Primaria completa	62%
	Universitario completo	26%
Nivel de calificación	No calificado	45%
	Profesional	14%
Antigüedad	Baja	29%
	Alta	43%
Remuneración	Baja	47%
	Alta	22%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del MRL de la EIL.

El modelo predice que dos individuos que coinciden exactamente en edad, nivel de estudio, remuneración, etcétera, presentan diferentes probabilidades de afiliación según su sexo. Se estima que los hombres tienen una probabilidad de afiliación de 41%, en comparación con un 34% de las mujeres; es decir que, en igualdad de condiciones los hombres presentan una probabilidad de afiliación 7% mayor que la de las mujeres.

Los trabajadores más vulnerables en el segmento de los asalariados registrados del sector privado muestran mayor predisposición a afiliarse al sindicato. La exposición a

¹³ Para más información ver Anexo Metodológico.

puestos de trabajo más fácilmente sustituibles por las nuevas tecnologías, la mayor fragilidad de la estabilidad laboral frente a las crisis de la economía y la menor capacidad de presión para obtener mayores salarios, podrían determinar que estos trabajadores busquen protección en el sindicato para compensar la asimetría de poderes frente al empleador. Encontramos que la probabilidad de afiliación de los asalariados de remuneración baja o media baja asciende a un 47%, frente a un 22% de los de mayor nivel salarial. Los trabajadores que se desempeñan en puestos no calificados presentan una probabilidad de afiliación de 45% mientras que la de los profesionales sólo un 13%. Por último, trabajadores con un bajo nivel educativo registran probabilidades de afiliación que alcanzan al 62% para quienes igualan o no superan la educación primaria y del 59% para quienes no completaron la educación secundaria. Los jóvenes, que conforman otro grupo social vulnerable en el mercado de trabajo, presentan una menor probabilidad de afiliación al sindicato (36%) que la población adulta. Como sostiene Bain, es posible que el factor explicativo no tenga como antecedente un comportamiento generacional diferente, sino que se deba a que a los jóvenes se los emplea en sectores en los que tienen menores posibilidades de afiliarse.

Como se destacó al analizar el signo de los coeficientes, la rama Comercio es la que presenta la mejor probabilidad de que el trabajador esté afiliado, seguida por el sector

CUADRO 3

Probabilidad media de afiliación según características de la empresa

Dimensión 2: características de la empresa		
Variable	Categorías	Probabilidad de afiliación
Sector de actividad	Comercio	52%
	Transporte	43%
	Industria	39%
	Electricidad, gas y agua	38%
	Establecimientos financieros	35%
	Servicios sociales	29%
	Construcción	27%
Tamaño de establecimiento	Pequeña	42%
	Grande o mediana	36%
Ubicación geográfica	Interior	42%
	GBA	33%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del MRL de la EIL.

de transporte. En un segundo grupo con probabilidades de afiliación en torno a la media, se ubican las ramas de la industria, de electricidad, gas y agua y de establecimientos financieros que exhiben probabilidades de 39%, 38% y 35%, respectivamente; en el piso inferior, con menor predisposición de afiliación, se encuentran las ramas de servicios sociales y de la construcción cuyas probabilidades ascienden a 29% y 27%, respectivamente.

En el Cuadro 4 se describen las probabilidades de afiliación estimadas por el modelo. Las políticas sindicales de fomento de la afiliación son los factores que más pesan en la probabilidad de afiliación. Por ejemplo, los usuarios de servicios sindicales poseen una probabilidad de afiliación del 96% y los trabajadores en empresas con delegados una probabilidad que asciende al 49%. La elevada probabilidad en el caso de los usuarios de los servicios sindicales podría deberse a un problema de endogeneidad, es decir, para acceder a uno de los servicios del sindicato, por ejemplo, los clubes o los hoteles turísticos, primero se exija la afiliación del trabajador. Si la afiliación es una exigencia para el acceso a los servicios ofrecidos por el sindicato, entonces se afiliará aquel trabajador que obtenga beneficios de la afiliación en comparación con los costos que le genera. Asimismo, la presencia de los delegados gremiales en las empresas es identificada como uno de los principales factores que determinan la afiliación. Este fenómeno corrobora las conclusiones de otros investigadores en la literatura nacional (Marshall, 2009; Marshall y Groisman, 2005) e internacional. Los trabajadores que participan en reclamos colectivos también gozan de una elevada probabilidad de afiliación sindical. Esta variable se puede interpretar como una iniciativa del sindicato para promover la afiliación en la medida que las organizaciones gremiales cuenten con la capacidad necesaria para conducir el conflicto, canalizando las demandas de los trabajadores y reducir la brecha entre los trabajadores y los dirigentes gremiales.

CUADRO 4

Probabilidad media de afiliación según políticas sindicales

Dimensión 3: características del sindicato		
Variable	Categorías	Probabilidad de afiliación
Presencia Sindical en el establecimiento	Con delegado	49%
	Sin delegados	30%
Utilización de Servicios sindicales	Utiliza	96%
	No utiliza	29%
Participación en reclamos colectivos	Participa	55%
	No participa	36%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del MRL de la EIL.

III. ANÁLISIS DEL CAMBIO DISCRETO¹⁴ DE LA PROBABILIDAD DE AFILIACIÓN, SEGÚN EL SEXO DEL TRABAJADOR Y LA PRESENCIA DEL SINDICATO EN LA EMPRESA

Hasta aquí hemos analizado el signo de los coeficientes y la probabilidad de afiliación de los trabajadores con características determinadas. Ahora nos detendremos en el último punto que es analizar en cuánto aumenta o disminuye la probabilidad de afiliación cuando se modifican las variables explicativas. Es decir, si bien sabemos que la posibilidad de afiliación es menor a medida que la remuneración aumenta, la magnitud del cambio será distinta según se compare un trabajador de remuneración baja con uno de remuneración media, o si se compara un trabajador de remuneración media con uno de remuneración alta.

Para ello, se calcularon las tasas de cambio discreto con el objetivo de analizar el comportamiento diferenciado de la afiliación en función de varias variables, y dentro de ellas, se destaca el rol del género y de la presencia de delegados gremiales.

En el caso de la variable sexo, hallamos que los hombres siempre tienen mayores probabilidades de afiliación que las mujeres, aunque esas diferencias se reducen en los grupos en los que la tasa de afiliación es más alta. Por ejemplo, entre los ocupados con menor nivel educativo los varones muestran una probabilidad de afiliación 12% más alta que las mujeres, mientras que entre los ocupados con mayor nivel educativo la diferencia es de un 24%. También la diferencia por sexo es más pronunciada en ramas de actividad que exhiben algún grado de segregación en el empleo por la presencia predominante de varones o mujeres. La rama de la construcción, con predominio de empleo masculino, y la de servicios sociales, con predominio de empleo femenino, presentan diferenciales de afiliación de 24% y de 23%, respectivamente, mientras que en otras ramas, como en la industria, el diferencial se reduce al 20%.

Se encuentra que una de las variables que más contribuye a la expansión de la afiliación sindical es la presencia de delegados gremiales en las empresas. Por ejemplo, en la industria esta presencia aumenta la probabilidad de afiliación en un 64%, mientras que un joven aumenta su probabilidad de afiliación en un 68% cuando en la empresa donde trabaja tiene representación sindical.

En líneas generales, en todos los casos la presencia sindical aumenta las probabilidades de afiliación, sin embargo, cabe destacar que en aquellos sectores donde la afiliación es naturalmente más débil, la presencia de delegados potencia mucho más la afiliación. Por ejemplo, la presencia de delegados aumenta la probabilidad de afiliación de mujeres en un 71%, mientras que en el caso de los hombres este aumento es sólo de un 62%. La presencia de delegados aumenta la sindicalización en el caso de los profesionales si se contrasta con el impacto en los sectores no calificados. En la construcción,

¹⁴ Otro análisis consiste en computar la diferencia de las probabilidades estimadas en dos puntos cualquiera, como una forma de acercarse al concepto de “cambio discreto”, es decir, el cambio en las probabilidades estimadas ante un cambio en una variable independiente, desde X_k hasta X_{k+i} , manteniendo las restantes variables constantes. Este concepto de “cambio discreto” difiere del de la tasa de cambio marginal o del efecto marginal, por cuanto este último criterio es una aproximación a una tasa de cambio instantánea. Ambos indicadores concuerdan cuando la tasa de cambio se mide en un tramo lineal de la curva de probabilidad. La ventaja de recurrir al criterio del cambio discreto es que su cálculo suministra una aproximación más exacta del cambio en la probabilidad de afiliación en distintos tramos de la función estimada.

CUADRO 5

Cambio en la probabilidad de afiliación en función de la presencia sindical (en%)

Presencia sindical, variable clave para la afiliación - Cambio en la probabilidad de afiliación (en%)		
Dimensión		
Sexo	Masculino	62%
	Femenino	71%
Nivel de educación	Primaria completa	36%
	Universitario completo	83%
Nivel de calificación	No calificado	56%
	Profesional	103%
Sector de actividad	Industria	64%
	Electricidad, gas y agua	66%
	Construcción	81%
	Comercio	48%
	Transporte	58%
	Establecimientos financieros	70%
	Servicios sociales	78%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del MRL de la EIL.

donde por las características propias del sector (trabajo intermitente, rotación del lugar de trabajo, etcétera) la tasa de afiliación es baja, la presencia del delegado gremial en el puesto de trabajo incrementa la afiliación sindical en un 81%. Asimismo, la presencia del delegado aumentaría más la probabilidad de afiliación en las mujeres que en los varones. En el primer caso, la afiliación ascendería un 71% y en el segundo un 62%.

5. CONCLUSIÓN

El objetivo de este trabajo fue analizar los determinantes individuales que afectan la afiliación sindical. Estos factores se diferencian de los denominados factores contextuales analizados en el artículo señalado de la TOE N° 8.

Utilizando una metodología de regresión logística se investigó cuáles son los factores que más influyen en la probabilidad de afiliación sindical. En tal sentido, los factores

se clasificaron en tres dimensiones de análisis: características de los trabajadores, características de las empresas y características sindicales, cada una de las cuales contempla variables diferentes.

En este sentido, se pudo observar la importancia del accionar sindical para aumentar la afiliación, independientemente de las restricciones u oportunidades que brinde el contexto político, económico e institucional.

Tomando la primera dimensión -características del trabajador- los datos confirman que los hombres tienen una mayor propensión a afiliarse que las mujeres. Además, a medida que la edad y la antigüedad del trabajador aumentan, la probabilidad de estar afiliado es mayor. Por el contrario, la probabilidad de afiliación tiene una relación inversa con el nivel de educación, de capacitación y de remuneración.

Con respecto al análisis de la segunda dimensión- características de la empresas- este trabajo corrobora los hallazgos del trabajo mencionado (Trajtemberg, Senén y Medwid, 2009): los pequeños establecimientos tienen una propensión a la afiliación mayor que los medianos o los grandes y el sector comercio presenta los mayores índices de afiliación. Estos datos contrastan con la literatura especializada internacional que encuentra una mayor afiliación en los grandes establecimientos y en el sector industrial.

Finalmente, al analizarse la tercera dimensión –características sindicales– se observó que tanto la presencia sindical en el establecimiento como la prestación de servicios sindicales y la movilización colectiva son los factores que más influyen en la afiliación. La presencia sindical en el establecimiento es el factor que más eleva la probabilidad de afiliación, especialmente en aquellos sectores donde los trabajadores son menos proclives a afiliarse (por tener alto nivel educativo, o pertenecer al sector de servicios). En aquellos establecimientos con delegados sindicales la probabilidad que las mujeres se afilien aumenta un 70%. Asimismo, la probabilidad de afiliación de profesionales y trabajadores con estudios universitario aumenta con la presencia sindical, lo mismo que sucede en las ramas de actividad donde la afiliación es naturalmente baja (establecimientos financieros y servicios sociales).

Los datos relevados permiten concluir que el actor sindical en sí mismo tiene el potencial para garantizar endógenamente no sólo su subsistencia sino también su propio crecimiento en términos de afiliación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALÓS RAMON, JÓDAR PERE, MARTÍ JOEL, MARTÍN ARTILES ANTONIO & ORTIZ LUIS (2009) "Diversity in trade union membership: a typology based on the study of a Spanish trade union", *Industrial Relations Journal* 40:2, pp 100-121. ISSN 0019-8692.
- BADIGANNAVAR, VIDU & KELLY, JOHN (2005) "Why Are Some Union Organizing Campaigns More Successful Than Others?" *British Journal of Industrial Relations* 43:3. 515-535.
- BOOTH, ALISON L. & BRYAN, MARK L. (2004) "The Union Membership Wage-Premium Puzzle: Is There a Free Rider Problem?" *Industrial and Labor Relations Review* 57(3). 402- 421.
- BRYSON, ALEX (2008) "Union Free-riding in Britain and New Zealand" *Journal of Industrial Relations* 50(1), 5-24
- Butler, Meter (2009) "Non-union employee representation: exploring the riddle of managerial strategy" *Industrial Relations Journal* 40:3, 198-214.
- BUTLER, METER (2009) "Non-union employee representation: exploring the riddle of managerial strategy" *Industrial Relations Journal* 40:3, 198-214.
- CHARLWOOD, ANDY & HAYNES, PETER (2008) "Union Membership Decline in New Zealand, 1990-2002" *Journal of Industrial Relations* 50(1) 87-110.
- CHECCHI, DANIELE & LUCIFORA, CLAUDIO (2002) "Unions and labour market institutions in Europe" *Economic Policy* 17(35) 363- 408.
- Chrysanthou, G. (2007), "Determinants of Trade Union Membership in Great Britain during 1991-2003" en *Discussion Papers in Economics* Nº2007/01, University of York.
- CORNFIELD, D. (2006). "Tendencias mundiales recientes en sociología del trabajo". En De la Garza (comp.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: Ed. Antropos, UAM-I.
- CREGAN, CHRISTINA (2005) "Can Organizing Work? An Inductive Analysis of Individual Attitudes toward Union Membership", *Industrial & Labor Relations Review* 58 (2). 282-304.
- D'ART, DARYL & TURNER, THOMAS (2005) "Union recognition and partnership at work: a new legitimacy for Irish trade unions?" *Industrial Relations Journal* 36(2). 121-139.
- DASGUPTA, SUKTI (2002) "Attitudes towards trade unions in Bangladesh, Brazil, Hungary and Tanzania", *International Labour Review* 141(4). 413-440.
- DISNEY, R. (1990) "Explanations of the Decline in Trade Union Density in Britain: An Appraisal", en *British Journal of Industrial Relations* Vol 28 Nº2 (Julio).
- FREGE, C. (2006), "International trends in unionization", Morley, Gunnigle and Collings (comp.), *Global Industrial Relations*, Routledge, London.
- FREGE, C. M. AND J. KELLY (2003), 'Union Revitalisation Strategies in Comparative Perspective', *European Journal of Industrial Relations*, 9, 1, 7-24.
- HAMANN, KERSTIN & MARTINEZ LUCIO, MIGUEL (2003) "Strategies of Union Revitalization in Spain: Negotiating Change and Fragmentation" *European Journal of Industrial Relations* 9(1): 61-78.
- HAYNES, PETER; BOXALL, PETER & MACKY, KEITH (2006) "Union Reach, the 'Representation Gap' and the Prospects for Unionism in New Zealand" *Journal of Industrial Relations* 48(2). 193-216.
- HAYNES, PETER, HOLLAND, PETER, PYMAN, AMANDA Y TEICHER, JULIAN (2008) "Free-Riding in Australia" *Economic and Industrial Democracy* 29(7). 7-34.
- HEERY, E. AND KELLY, J. (1994) 'Professional, Participative and Managerial Unionism: An Interpretation of Change in Trade Unions', *Work, Employment and Society* 8(1): 1-22.
- HEERY, EDMUND (2005) "Sources of change in trade unions" *Work Employment Society* 19(1). Pp 91-106.
- HEERY, EDMUND, KELLY, JOHN AND WADDINGTON, J (2003) "Union Revitalization in Britain" *European Journal of Industrial Relations* V9 N 1, pp 79-97.
- JÓDAR PERE ORTIZ, LUIS; MARTÍ, JOEL, MARTÍN, ANTONIO Y ALÓS, RAMON (2004) "Los perfiles de la afiliación sindical. Una propuesta metodológica a partir de un estudio de caso de Cataluña" *VIII Congreso español de sociología Alicante*, 23 a 25 de septiembre Barcelona. Pp: 1- 24.
- KIM, DONG-ONE (2009) "Employees' Perspective on Non-Union Representation: A Comparison with Unions" *Economic and Industrial Democracy* 30(1), 120-151.
- MARSHALL, A. Y PERELMAN, L. (2008), "Instituciones Del Trabajo Y La Eficacia De Las Estrategias Tradicionales De Reclutamiento De Los Sindicatos En La Argentina" Preparado para presentación en *VI Congreso Regional de las Américas*, IIRA-ARTRA, Buenos Aires, 2-4 septiembre.
- MARSHALL, ADRIANA (2006), "Afiliación sindical e instituciones del trabajo: análisis comparativo" en *Revista ASET* Nº. 32, BS. As, Argentina.
- MARSHALL, ADRIANA Y GROISMAN F. (2005) "Sindicalización en la Argentina: Análisis desde la perspectiva

- de los determinantes de la afiliación individual", 7 Congreso de la Asociación Especialistas del Trabajo, ASET.
- MARTÍNEZ LUCIO MIGUEL & PERRETT, ROBERT (2009) "The Diversity and Politics of Trade Unions' Responses to Minority Ethnic and Migrant Workers: The Context of the UK" *Economic and Industrial Democracy* 30(3): 324-347.
- MASON, B. AND BAIN, P. (1993), "The determinants of Trade Union Membership in Britain: a survey of the literature" in *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 46 N°2 January.
- MROZOWICKI, ADAM & VAN HOOTEGEM, GEERT (2008) "Unionism and Workers' Strategies in Capitalist Transformation: The Polish Case Reconsidered" *European Journal of Industrial Relations* 14 (2). 197-216.
- OSKARSSON S. (2003), "Institutional Explanations of Union Strength: an Assessment " *Politics & Society* N°39.
- PERELMAN, LAURA (2009) "Los significados de la sindicalización en la Argentina desde la perspectiva de las motivaciones individuales" *Documentos para Discusión* 3/2009. Instituto de Desarrollo Económico y Social. 1-20.
- Pyman, Amanda.; Teicher, Julian; Cooper, Brian & Holland, Peter (2009) "Unmet Demand for Union Membership in Australia" *Journal of Industrial Relations* 51(1) 5-24.
- ROBINSON, IAN (2008) "What Explains Unorganized Workers' Growing Demand for Unions?" *Labor Studies Journal* 33(3). 235-242.
- SENÉN GONZÁLEZ, C.; TRAJTEMBERG, D.; MEDWID, B. (2009), "La negociación colectiva en Argentina: 1991-2007", en Senén González y Schettini (comp.), *Trabajo y Relaciones Laborales en Argentina: sector formal e informal*, Prometeo- Universidad Nacional de La Matanza.
- TRAJTEMBERG, D., SENÉN GONZÁLEZ, C. Y MEDWID, B. (2009) "La expansión de la afiliación sindical: análisis del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL" *Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 8, MTEySS, Buenos Aires.
- VISSE, J. (1995) "Trade Unions from a comparative perspective" en Ruysseveldt J. Huiskamp R and van Hoof (eds.) *International Handbook of Trade Unions* Cheltenham: Edward Elgar.
- WADDINGTON J. Y WHITSTON, C. (1997) "Why do people join unions in a period of membership decline?", *British Journal of Industrial Relations*, 35(4).
- WALLERSTEIN M. Y WESTERN B. (2000), "Unions in Decline? What has changes and Why" en *Annual Reviews of political Science* Vol 3.

7. ANEXO METODOLÓGICO

El modelo estimado

En el caso considerado la variable dependiente o “a explicar” es la probabilidad de que un individuo se encuentre afiliado a una organización sindical. La variable dependiente toma el valor 1 si el individuo está afiliado al sindicato y 0 en caso contrario. Los modelos de regresión lineal no imponen ninguna condicionalidad sobre los valores de las variables explicativas ni sobre los parámetros estimados, en consecuencia, podría predecir valores negativos o positivos mayores que 1, lo que carece de sentido para una probabilidad¹⁵.

La aplicación del modelo de regresión logística permite superar las limitaciones del modelo de regresión lineal. Podemos representar la probabilidad de afiliación $p(y=1)$ como función no lineal de las variables explicativas (bX):

$$P(y=1)=\exp(bX)/1+\exp(bX) \quad (1)$$

La función logística en la modelización de la probabilidad de afiliación $p(y=1)$ en la ecuación (1) se puede transformar en una ecuación que se exprese como una combinación lineal de las variables independientes, lo que facilita la estimación:

$$\ln (p(y=1)/1-p(y=1)) = bX \quad (2)$$

El cociente $p/1-p$ se denomina *odds* y representa el cociente de la probabilidad de estar afiliado al sindicato sobre la probabilidad de no estar afiliado. Por lo tanto, los coeficientes estimados del modelo de regresión logística se deben interpretar en función del cambio en el logaritmo del *odds*, ante un cambio unitario en la variable explicativa analizada. Es así que esos coeficientes, en su estado puro, suministran información de relevancia limitada desde el punto de vista del fenómeno en estudio.

Este hecho dificulta la interpretación de los coeficientes estimados, por ello, una alternativa que se contempla en los modelos logísticos es descomponer el logaritmo del *odds ratio* para encontrar la probabilidad asociada a determinados valores de las variables explicativas o independientes. Asimismo, también se prevé analizar el cambio discreto en la probabilidad de afiliación cuando una variable explicativa es evaluada en distintos valores.

El modelo resulta significativo a nivel global. Considerando un punto de corte de 0,5, predice correctamente el 78% de las observaciones. El 58% de los afiliados y el 89% de los no afiliados al sindicato son clasificados en la misma categoría una vez que se ajusta el modelo. Por su parte, el Pseudo R-Cuadrado asciende a 0,31. A nivel individual todas las variables resultan estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 1%, por tanto, todas las variables que contempla el modelo son relevantes para explicar la afiliación.

¹⁵ El modelo de regresión lineal también viola la asunción de normalidad de la distribución de la variable dependiente y el supuesto de homocedasticidad, lo que plantea problemas de sobreestimación de los errores estándar de los coeficientes estimados.

INTRODUCCIÓN

Luego de los años noventa, marcados por protestas de índole social más que gremial, la revitalización sindical dio lugar a un incremento del conflicto laboral en la Argentina (Etchemendy y Collier, 2007). En este contexto el sector de la educación registró un importante nivel de conflictividad laboral durante el período 2006-2010, alcanzando el tercer lugar después de la Administración pública y de Salud, medido en conflictos con paro. Ocupó también el primer lugar en términos de cantidad de huelguistas y jornadas individuales no trabajadas en comparación con el resto de las actividades económicas. Por ende analizar y entender la conflictividad laboral en educación tiene gran importancia por su fuerte impacto en la vida social y en las estrategias de política pública en materia de educación.

El siguiente estudio tiene tres objetivos generales: describir la evolución de la conflictividad laboral en el sector docente comparado con otras actividades económicas; analizar la conflictividad al interior mismo del sector de la educación –especialmente en sus especificidades provinciales– y evaluar los factores posibles que inciden en la conflictividad laboral docente.

Por lo tanto es relevante la comprensión de los conflictos laborales docentes vinculados con el contexto particular en donde se desarrollan, el modelo de relaciones laborales que se despliega y la estructura sindical específica de los docentes. El estudio presta especial atención a las características que adoptan los conflictos respecto de actores que los lideran, razones de reclamos y tipo de modalidades de las acciones conflictivas. El trabajo intenta explorar los determinantes posibles que inciden en la conflictividad durante el período mencionado, entre los que se encuentran: a) la institucionalización de las relaciones laborales en el sector, en particular la estructuración de la paritaria nacional docente a partir de 2008, y de las paritarias provinciales; b) el rol del salario real y el cumplimiento de los objetivos presupuestarios para educación; y c) el alineamiento político entre el Estado nacional y la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA). Se intenta contribuir a una comprensión más acabada de las relaciones entre Estado y provincias con la trama de organizaciones sindicales docentes a nivel nacional y provincial. En suma, el trabajo busca describir y ordenar la

* Este trabajo fue realizado por María Mercedes Chiappe, Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, SSPTyEL, MTEySS, en el marco de su tesis de maestría.

complejidad de la conflictividad docente en este período, y explorar algunas de sus posibles causas.

Antecedentes

La paralización colectiva de las actividades docentes fue un fenómeno esporádico hasta la segunda mitad de la década de 1950. Las formas de presión sobre las autoridades eran casi exclusivamente protocolares: entrevistas, gestiones personales, cartas. A partir del trienio 1957-1959 las huelgas provinciales aparecieron de manera generalizada, consolidando su presencia en el escenario laboral argentino. El reclamo era básicamente aumento salarial y sanción del estatuto docente (Balduzzi y Vázquez, 2000).

Hacia 1960 aparece un fenómeno asociado, también novedoso: los paros docentes nacionales. Este proceso se articularía con las huelgas de 1969-1972 (en Mendoza, Santa Fe). Finalmente en 1973 se funda la CTERA¹ que se constituye en la principal organización docente del país, la cual reivindica la estructura desde la base, con reglas democráticas de funcionamiento, buscando alejarse de formas sindicales verticalistas y de aquellas que se presentaban como extensiones de partidos políticos.

Con el retorno de la democracia, en la década de 1980, se llevaron a cabo grandes huelgas docentes en todas las provincias. A nivel nacional la CTERA hace frente a las leyes nacionales de reforma educativa. Se puede destacar la *Marcha Blanca* (1988) una gran manifestación realizada por docentes de varias regiones que, después de seis días, arribaron a Buenos Aires, culminando una huelga de 42 días.

En la década de 1990 la conflictividad docente se caracterizó por luchas en todo el país contra la transferencia a las provincias de las escuelas de nivel medio y superior no universitario, administradas todavía por la Nación. En las provincias las protestas se organizaron contra la aplicación de la Ley Federal de Educación (24.195/92), pero fundamentalmente contra programas de reforma del Estado y los ajustes fiscales (reformas previsionales regresivas, recortes en los sueldos, congelamiento de bonificaciones). Entre 1993 y 1996 los conflictos gremiales se multiplicaron y diversificaron. La dinámica estuvo marcada por una política educativa orientada en gran medida a reducir el gasto público nacional, como había ocurrido en otras áreas del Estado. En abril de 1997 la CTERA instaló la “carpa blanca” frente al Congreso de manera de posicionar a la organización gremial en un contexto de fuertes conflictos en algunas provincias (principalmente en Neuquén), pero tomó rápidamente peso propio en 1999. De esta forma se nacionalizó la lucha docente. La “carpa blanca” permaneció mil días en la Plaza Congreso, donde se realizó un ayuno nacional docente por varios reclamos: el financiamiento para la educación, la dignificación salarial y la defensa de la educación pública. Finalmente, el resultado fue la sanción del Fondo Nacional de Incentivo Docente en el año 1999.

Durante toda la década de 1990 los grandes conflictos nacionales docentes trascendieron las reivindicaciones laborales y significaron, por lo menos parcialmente, un enfrentamiento político con los gobiernos. En el nivel provincial, los sindicatos de base de CTERA de las principales provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) fueron fuertes

¹ En la actualidad agrupa a 24 sindicatos provinciales y de CABA, y reúne a casi dos terceras partes de los afiliados a las cinco organizaciones reconocidas oficialmente para las negociaciones colectivas nacionales a partir de marzo de 2008.

opositores a los gobiernos, incluso aquellas entidades de menor porte pero de mucha presencia en CTERA (como es el caso de Neuquén). En algunos casos este papel le cupo a organizaciones que quedaron fuera de la Confederación (como el CISADEMS de Santiago del Estero o ATECH del Chaco) y por eso puede decirse que la tradición sindical confrontadora y democrática ratificada en los años ochenta sobrevivió a la década de 1990 (Gindin, 2008).

La principal política gubernamental para lidiar con la conflictividad docente fue una bonificación por asistencia perfecta aplicada por la mayoría de las provincias: el presentismo. Las remuneraciones docentes fueron regresivamente afectadas por las crisis fiscales provinciales y por el crecimiento de los premios y adicionales. Legalmente no hubo grandes modificaciones sobre las condiciones de trabajo: los estatutos docentes amenazados en toda la década se mantuvieron vigentes. Sin embargo las condiciones de trabajo empeoraron de *facto* en un contexto de deterioro de la situación social (Birgin, 1999; Martínez Valles y Kohen, 1997).

Durante el gobierno de Fernando De la Rúa, a pesar del contexto de ajuste fiscal, se evidenciaron algunos cambios institucionales y provinciales. Santiago del Estero, Mendoza, Río Negro, Buenos Aires, Entre Ríos y Jujuy establecieron negociaciones paritarias. El período 1999-2002 estuvo marcado por las protestas sociales, ya que la recesión afectó profundamente las cuentas fiscales y los salarios fueron pagados en la mayoría de las provincias con bonos. Surgieron en Misiones, Corrientes, Formosa y Buenos Aires grupos de docentes autoconvocados que, afiliados o no a los sindicatos, no se sentían representados por ellos y citaban a acciones gremiales de manera independiente. Lo mismo ocurrió en otros distritos como San Luis, Salta y Chubut (Gindin, 2008). El sindicalismo se mostró a la defensiva, tanto por su compromiso con la gobernabilidad cuanto por la crisis económica que no dejaba ver con claridad cómo podrían recomponerse los salarios devaluados.

En ese contexto, CTERA fue estableciendo con el gobierno nacional una ardua batalla para centralizar la negociación colectiva, demandando la convocatoria a paritarias nacionales y defendiendo la identidad del docente como trabajador de la educación con doble pertenencia gremial (provincial y nacional). En esta puja que abarcó toda la década del noventa, CTERA atravesó momentos de debilitamiento externo e interno. Los conflictos internos se potenciaron en parte por la falta de identidad partidaria de la CTERA, que incentivó al gobierno nacional a no realizar concesiones a demandas opositoras. A pesar de la resistencia sindical docente, calificada como “movilización fallida” de acuerdo a su relación con el gobierno (Murillo, 2000), deben reconocerse momentos de fortalecimiento en su capacidad de presión y obtención de concesiones por parte del gobierno nacional, cuyo punto de inflexión fue el Fondo de Incentivo Docente, que devolvió al sindicalismo docente una fuerte presencia en el escenario nacional y bloqueó la concreción del Proyecto de Profesionalización Docente.

A partir del año 2003 se abrió una nueva etapa para el sindicalismo docente. No hay movilización popular contra el gobierno nacional ni frentes provinciales en defensa de la educación pública. La conflictividad laboral no fue parte de una creciente politización social. Los conflictos se orientaron a recomponer el poder de los salarios y terminar con el mecanismo del presentismo.

El Estado nacional retoma su posicionamiento como árbitro en las disputas docentes laborales a partir de la gestión de Néstor Kirchner. La alianza entre el gobierno nacional y la CTERA se apoya en un nuevo rol del Estado para el financiamiento y la regulación nacional del sector de la educación, la estructuración de la paritaria nacional educativa y la centralización de las relaciones laborales docentes en el nivel nacional. De esta forma el gobierno logró apoyo amplio para la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075/05), de la Ley Nacional de Educación (26.206/06) y, al mismo tiempo, el establecimiento de negociaciones paritarias nacionales.

Marco Teórico

En una primera línea de investigación la principal variable que explica la conflictividad es la de alineamiento político. El trabajo de Murillo y Ronconi (2004) plantea que los sindicatos docentes están más expuestos que los sindicatos del sector privado a variables de tipo político que a otros factores como los de competencia y los ciclos económicos. En los sindicatos del sector público, como los docentes, la estabilidad laboral y la baja exposición a la competencia hacen que no pueda extenderse la misma lógica de análisis de la conflictividad que hay en el sector privado. Los sindicatos privados, a diferencia de los públicos, reducen sus intentos de movilización cuando declina el crecimiento económico y aumenta el desempleo.

Siguiendo a estos autores, el poder que adquiere cada gobierno provincial en la distribución del gasto, y la aplicación de las regulaciones laborales conllevan a un afianzamiento en la politización de las relaciones entre Estado y sindicatos, reforzando a su vez los canales informales (Murillo y Ronconi, 2004). Entonces, la variable política ejercerá una mayor influencia en la relación entre Estado y sindicatos docentes, debido principalmente a ciertas características: a) relaciones con el sector público, donde prevalece la estabilidad laboral por sobre la idea de maximización de beneficios económicos propios del sector privado; b) por las características del sistema educativo, luego de la transferencia de regulación y financiamiento a los gobiernos provinciales.

Otros estudios enfatizan la centralidad que adquirió la educación durante los procesos de reforma neoliberal en la conflictividad social en Latinoamérica (Gentili, 2002). En esta visión, los procesos de reforma del mercado fueron campos de confrontación y escenarios de una alta conflictividad que tuvo y tiene, como uno de los actores principales, a las organizaciones gremiales de la educación. El contexto de ajuste económico aumenta la distancia entre los programas ambiciosos de reforma y la precariedad de las condiciones económicas, políticas y normativas de los docentes. Por ende, los procesos de reforma coinciden con un aumento notable de la conflictividad, convirtiéndola en una protagonista central de la creciente demanda social. En el caso argentino, la mayor presencia cuantitativa de conflictos se encuentra estructuralmente asociada a la descentralización de las relaciones laborales, que fragmenta y multiplica los escenarios posibles de negociación. Aunque las protestas de los sindicatos asumen formas corporativas (petición de salarios o previsionales), los casos más interesantes se producen cuando la docencia trasciende estas reivindicaciones particulares y logra politizar la lucha gremial. Esto fue claramente el escenario de la CTERA durante los noventa.

En este contexto de resistencia al neoliberalismo que tiene al sector docente como vanguardia, otros autores estudiaron la modalidad del tipo de protesta llevada a cabo por este sindicalismo durante los noventa y hasta 2003. Los trabajos de Farinetti (1999) y Petrucelli (2005) se refieren a “estallidos sociales” en todo el país, que tuvieron como principales protagonistas a los asalariados del sector público. Luego del año 1993 la conflictividad sindical docente se manifestó claramente en la mayoría de los territorios provinciales y en algunos de ellos adquirió enorme intensidad al revestir la forma de “puebladas” o “revueltas”. Neuquén, Córdoba, Salta, Jujuy y La Rioja fueron los gremios docentes los principales protagonistas de estas contiendas.

Investigaciones posteriores, en una perspectiva de análisis de políticas públicas, examinaron las causas y consecuencias del proceso de descentralización en el sistema educativo. Estos estudios vinculan la conflictividad laboral con dicho proceso. Eaton (2002); Falletti (2001); Rodrigo (2005); Tiramonti (2001); Di Gropello (1998) demostraron que la estrategia educativa de descentralización respondió más a la necesidad de reducir la participación del gasto público nacional trasladándolo a los gobiernos provinciales, que a los motivos de transformar o mejorar el sistema educativo. Falletti (2004) señaló que dicha transferencia pudo darse tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos y, fundamentalmente, que los ejecutivos nacionales fueron capaces de deslindar responsabilidades sin recursos.

En esta perspectiva general, Palamidessi (2004, 2006) distingue los tipos de conflictividad de acuerdo a su naturaleza: a) conflictos económicos corporativos: se refiere a conflictos en torno a aspectos de tipo laboral, salarios, estatutos, etcétera; b) conflictos políticos corporativos: incluyen la demanda de participación en el proceso de decisión en las políticas educativas; y c) conflictos políticos ideológicos: aluden a los cuestionamientos políticos ideológicos respecto de los lineamientos de la política de descentralización y privatización en el ámbito educativo.

En suma, estos enfoques mostraron que tanto el contexto de ajuste de mercado de los años noventa y la resistencia de CTERA en general, como las consecuencias de la descentralización educativa para el surgimiento de una conflictividad docente local y más virulenta en particular, constituyeron antecedentes para entender la mutación del conflicto docente. Sin embargo, esos enfoques son menos útiles para estudiar un período como el que comienza en el año 2003 y que analiza el presente trabajo. En esta nueva etapa el Estado busca recuperar el rol regulador del sistema educativo nacional y la CTERA pasa de la resistencia a la alianza con el gobierno central. Murillo y Ronconi destacan el carácter político de la relación entre el sindicalismo docente y el Estado y su análisis será el más útil para evaluar esta vinculación. Asimismo, para la aproximación al objeto de estudio se tomará la definición de relaciones laborales adoptada por Dion (1986) entendida como “el conjunto de relaciones económicas, sociales, individuales y colectivas, formales e informales, estructuradas y no estructuradas que nacen y se establecen con motivo del trabajo, así como también el conjunto de conocimientos que apelan a diversas disciplinas que permiten comprender, explicar, prever y producir las relaciones económicas y sociales mencionadas”. Por otra parte, Palomino (2009) analiza la dinámica de los conflictos laborales del trienio 2006-2008 y elabora una tipología que refleja diferentes lógicas según sector de actividad: en ella sitúa al sector de la

educación entre los sectores en los que prevalece un comportamiento sindical orientado hacia el conflicto con elevada intensidad, característica de los sindicatos del sector público en el que persisten factores que bloquean la negociación y dificultan la gestión del conflicto laboral por carencia de suficientes canales tripartitos de mediación institucional. En este marco indagaremos sobre la conflictividad docente en perspectiva comparada con otros sectores de la economía.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social define el conflicto laboral como “la serie de eventos desencadenados a partir de una acción conflictiva realizada por parte de un grupo de trabajadores o empleadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales”. Esta definición sigue las recomendaciones de la mencionada XV Conferencia de Estadísticas de Trabajo de la OIT.

LA CONFLICTIVIDAD EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este apartado se caracteriza el nivel de conflictividad laboral registrado durante el período, a través de distintos aspectos relevantes y de la comparación con el resto de las actividades económicas². Aquí, educación incluye docentes primarios, secundarios, universitarios y trabajadores en el ámbito privado y público. El Cuadro 1 muestra las acciones desplegadas por el sector durante el período. Del total de 763 casos relevados, el 49,4% fueron acciones con un paro. En algunos casos los conflictos con paro fueron

CUADRO 1.

Conflictos Laborales según Tipo de Acciones. Período 2006-2009.

Acción Principal	Educación		Resto de Actividades	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Alertas o anuncios	99	13,0	792	14,6
Marchas o movilizaciones	194	25,4	1.139	21,0
Bloqueos o toma de establecimiento	29	3,8	554	10,2
Paros	377	49,4	2.321	42,8
Paros y bloqueos	64	8,4	619	11,4
Total	763	100	5.425	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

² Para la clasificación de las actividades se usó el CIUU (Código Industrial Internacional Uniforme).

acompañados por acciones de bloqueo y cortes (8,9%). Mientras que en 194 casos los trabajadores/as se movilizaron con acciones sin paro, registrando como medida principal marchas o movilizaciones (25,4%) y en 99 conflictos realizaron anuncios de acciones o declararon estado de alerta y asamblea (13%).

A los efectos de avanzar en la caracterización de los niveles de conflictividad y del perfil de los conflictos en el sector de la educación, se consideran en el presente estudio sólo los conflictos con paro.

HUELGUISTAS Y JORNADAS INDIVIDUALES NO TRABAJADAS

Otros dos aspectos relevantes a la hora de considerar los niveles de conflictividad son la cantidad de huelguistas³ que participan en los paros y las jornadas individuales no trabajadas que se acumulan en los distintos sectores. Las jornadas individuales no trabajadas resultan de multiplicar la cantidad de huelguistas de cada conflicto por la duración de los conflictos con paro. El Cuadro 2 muestra el comportamiento de los conflictos con paro y de los indicadores recién mencionados para las distintas actividades económicas en el período 2006-2009.

En términos de cantidad de conflictos con paro, la conflictividad en el sector de la educación se ubica en tercer lugar, muy por debajo de la cantidad de conflictos registrados en la Administración Pública (443 contra 1157; representan un 13% del total de conflictos), pero por encima de sectores tradicionalmente combativos como la industria y el transporte. Por el contrario, la medición de la conflictividad en términos de cantidad de huelguistas sitúa al sector en el primer lugar con más del doble de huelguistas que en el sector de la Administración Pública, actividad que le sigue en el orden (588.801 contra 267.036 representan un 40% del total de huelguistas). La distancia entre los sectores se profundiza más aún considerando a las jornadas individuales no trabajadas, donde la educación representa el 52,8% del total.⁴

Resulta de interés ponderar las jornadas individuales no trabajadas por la cantidad de asalariados, en la medida en que los altos valores de educación podrían estar reflejando simplemente el peso relativo en términos de cantidad de asalariados del sector. Así, por ejemplo, una actividad con pocos asalariados puede ser más conflictiva que otra con gran cantidad de asalariados, pero esta diferencia no se haría visible en los valores absolutos. A los efectos de tornar comparables los niveles de conflictividad entre las distintas actividades económicas, se presentan en el Cuadro 3 los valores de la cantidad de jornadas ponderadas por cada mil asalariados.⁵

Los datos confirman al sector como el más conflictivo (en detrimento de actividades como la industria, con una cantidad de asalariados significativamente superior) durante el período 2006-2009. El Cuadro 4 relaciona la cantidad de huelguistas y cantidad

³ El dato sobre huelguistas parte de una estimación realizada a través de distintos medios sobre los trabajadores que están comprendidos en el conflicto.

⁴ Para establecer los niveles de conflictividad se optó por las jornadas individuales no trabajadas porque resume las variaciones en la cantidad de conflictos, de huelguistas y de duración de los paros.

⁵ Este indicador, que mide la incidencia de las jornadas individuales no trabajadas sobre el conjunto de los asalariados de una actividad, a diferencia de aquellos que participaron efectivamente en las huelgas, es utilizado por la OIT para tornar comparables las estadísticas sobre diferentes países.

CUADRO 2.

Conflictos tipo con paro por actividad económica. Huelguistas y jornadas individuales no trabajadas período 2006-2009.

Actividad Económica	Conflictos laborales		Huelguistas		Jornadas no trabajadas	
	Conflictos con paro	%	Promedio	%	Cantidad	%
Agricultura, ganadería y silvicultura	16	0,5	3.946	0,3	67.579	0,2
Pesca	13	0,4	396	0,0	7.779	0,0
Explotación de minas y canteras	96	2,8	20.392	1,4	426.761	1,3
Industria	283	8,3	208.014	14,2	1.319.919	4,0
Aguas, gas y energía	116	3,4	7.639	0,5	112.243	0,3
Construcción	96	2,8	83.373	5,7	75.844	0,2
Comercio y actividades afines	62	1,8	30.780	2,1	262.474	0,8
Hoteles y restaurantes	6	0,2	2.967	0,2	18.451	0,1
Transporte	405	11,9	46.753	3,2	360.312	1,1
Comunicaciones	53	1,6	9.450	0,6	320.753	1,0
Intermediación financiera	31	0,9	22.723	1,5	347.840	1,1
Servicios empresariales	23	0,7	636	0,0	6.320	0,0
Administración pública	1.157	33,9	267.036	18,2	6.094.759	18,7
Enseñanza	443	13,0	588.801	40,1	17.235.842	52,76
Salud	518	15,2	170.013	11,6	5.901.987	18,1
Otras actividades comunitarias	95	2,8	6.994	0,5	108.604	0,3
Total	3.413,00	100	1.469.911,8	100	32.667.467	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

de conflictos y cómo suelen involucrar a más trabajadores que en otras actividades. Por otra parte, la relación entre las jornadas individuales no trabajadas y la cantidad de huelguistas muestra que la duración de los paros se sitúa por encima del resto de los sectores, a excepción del sector salud.

CUADRO 3.

Jornadas individuales no trabajadas cada 1.000 asalariados por actividad económica. Período 2006-2009.

Actividad económica	Jornadas no trabajadas cada 1.000 asalariados
Hoteles y restaurantes	44,6
Construcción	89,0
Comercio	154,2
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	194,7
Servicios financieros, inmobiliarios, alquiler y personales	365,0
Industria manufacturera	854,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	902,3
Actividades primarias	3.114,1
Administración pública y defensa	4.978,5
Servicios sociales y de salud	8.951,8
Enseñanza	15.390,1
Total	35.038,4

Fuente: MTySS Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, sobre la base datos de EPH (INDEC).

En síntesis, los datos revelan que los conflictos en el sector son de gran duración e involucran una amplia cobertura de los trabajadores en el sector.

REIVINDICACIONES QUE IMPULSAN LOS CONFLICTOS LABORALES

El análisis de las principales reivindicaciones que orientan a los trabajadores en el conflicto laboral muestra que los conflictos salariales del sector de la educación representan una porción más importante en comparación con el resto de actividades económicas (Cuadro 5), el sector a lo largo del período representa un total del 78,6% en demandas salariales en comparación con el 66,2% del resto de actividades.

También existen diferencias de interés al considerar el peso relativo de las diversas categorías que componen los reclamos de índole salarial. Los reclamos por

CUADRO 4.

Conflictos por actividad económicas. Promedio de huelguistas por conflicto y jornadas individuales no trabajadas por huelguistas. Período 2006-2009.

Actividad Económica	Promedio de Huelguistas por conflicto	Promedio de jornadas no trabajadas por huelguistas
	Cantidad	Cantidad
Agricultura, ganadería y silvicultura	987	4,3
Pesca	122	4,9
Explotación minas y canteras	850	5,2
Industria	2.940	1,6
Aguas, gas y energía	263	3,7
Construcción	3.474	0,2
Comercio y actividades afines	1.986	2,1
Hoteles y restaurantes	1.978	0,1
Transporte	462	1,9
Comunicaciones	713	3,5
Intermediación financiera	2.932	3,8
Servicios empresariales	111	2,5
Administración pública	923	5,7
Enseñanza	5.316	7,3
Salud	1.313	8,6
Otras actividades comunitarias	294	3,9
Total	24.664	59

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

recomposición salarial aparecen en educación en primer lugar, al igual que en las actividades restantes, pero con una presencia relativa mucho más importante (62% contra 42,6%). Sucede lo inverso con el segundo tipo de reclamo salarial, donde los conflictos por pagos adeudados ocupan el segundo lugar en importancia en ambos

CUADRO 5.

Conflictos con paro por tipo de reclamos. Período 2006-2009.

Reclamo principal	Educación		Resto de actividades	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Reclamo salariales				
Demanda de mejoras salariales genéricas	254	57,3	1.163	39,6
Demanda de mejoras salariales específicas	21	4,7	207	7,1
Pagos adeudados	55	12,4	524	17,8
Negociación o paritarias salariales	18	4,1	50	1,7
Subtotal	348	78,6	1.944	66,2
Reclamos no salariales				
Despidos o renovación de contrato	5	1,1	257	8,7
Regularización del contrato laboral	15	3,4	178	6,1
Condiciones y medio ambiente laboral	30	6,8	205	7,0
Trato, discriminaciones o sanciones	10	2,3	82	2,8
Reclamos por representación	2	0,5	48	1,6
Reclamos por paritaria	7	1,6	40	1,4
Reclamo por seguridad	0	0,0	49	1,7
Otros	26	5,9	135	4,6
Subtotal	95	21,4	994	33,8
Total	443	100	2.938	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

conjuntos de actividades, pero el peso relativo que tiene en educación, es menor (12,4% contra 17,8% del resto).

Finalmente, los reclamos por la constitución de espacios de paritarias para la negociación salarial tienen mayor presencia en el sector de la educación que en el resto de las actividades (4,1% frente a 1,7%). Esto refleja que en estas últimas se agrupa la

mayoría de las del sector privado donde existen canales de negociación institucionalizada que fueron intensamente activados durante el período. Por su parte, este reclamo estaría aludiendo a los avances realizados en el plano de la institucionalización de las relaciones laborales en el sector. Tras largos años de lucha se puso en marcha por primera vez la paritaria nacional docente⁶, en la que se establecen pautas salariales mínimas a las que cada distrito habrá de adecuarse, al tiempo que en la mayoría de las provincias se han promulgado o se encuentran en discusión leyes de paritarias docentes provinciales específicas.

ÁMBITO INSTITUCIONAL DE LOS CONFLICTOS CON PARO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN

En la caracterización del perfil de los conflictos resulta de importancia considerar el ámbito institucional en el que se localizan. Los datos registrados muestran la fuerte presencia de los conflictos educativos en el ámbito estatal (84,2%), en contraste con lo que sucede en el resto de las actividades (59,2%). Los mismos reflejan en cierta medida el hecho de que la mayor parte de los servicios educativos es prestada por dependencias estatales, en tanto que la gestión privada desarrolla una actividad proporcionalmente menor. No obstante, la fuerte presencia de los conflictos en el ámbito estatal iría más allá de este hecho. La escasa cantidad de conflictos que se desarrollan exclusivamente en el ámbito privado, junto con una mayor proporción de conflictos que involucran de manera simultánea a trabajadores del ámbito estatal y del privado, estaría indicando que en el sector privado suelen subsumirse a la lógica de la acción colectiva encabezada por los sindicatos de trabajadores estatales. En comparación con el resto de las actividades, este constituye otro rasgo peculiar de los conflictos del sector (13,3% frente al 0,8%).

EL ESTADO Y LOS CONFLICTOS CON PARO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN

El perfil de los conflictos educativos se puede especificar en el ámbito estatal si se considera su distribución según esté localizado en dependencias estatales nacionales, provinciales o municipales. Los datos en el período señalan que más de las tres cuartas partes de los conflictos se localizan en dependencias de los estados provinciales (76,2%). La escasa presencia del Estado nacional en la prestación de esos niveles de la enseñanza es fruto de las políticas de descentralización educativa que culminaron en la década del noventa. Finalmente, los conflictos que afectan a dependencias educativas del Estado nacional (19,4%) se localizan casi exclusivamente en el nivel universitario.

⁶ Paritaria Nacional Docente realizada en marzo 2008.

NIVEL DE AGREGACIÓN ECONÓMICA Y NIVEL DE AGREGACIÓN TERRITORIAL EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN

Otro rasgo característico de los conflictos en el sector de la educación es el nivel de agregación de intereses en el que se sitúan los actores en conflicto. Distinguimos a este respecto dos dimensiones de la agregación: a) uno que denominamos “económico”, y se refiere a la distinción entre conflictos que involucran a los trabajadores de toda una rama de actividad económica y aquellos que sólo afectan a un establecimiento o empresa, y otro que denominamos b) “territorial”, que distingue los conflictos que involucran a los trabajadores de todo el territorio nacional de aquellos que implican una agregación local, ya sea municipal o provincial.⁷

En términos de “agregación económica” un rasgo distintivo de la conflictividad en el ámbito de la educación es el hecho de que cerca de las 2/3 partes de los conflictos involucra al conjunto de los trabajadores de la actividad (71,2%). El rasgo contrasta con las restantes actividades en las que prevalecen los conflictos que involucran a trabajadores de un establecimiento o una repartición específica (63%).

En términos de “agregación territorial”, el período registró las dos terceras partes del conjunto de los conflictos en este sector (65%) que involucran a trabajadores de toda una provincia en tanto aquellos con agregación municipal constituyen menos de la tercera parte (28,4%). El peso relativo para las restantes actividades económicas es exactamente el inverso, por lo que podemos afirmar que también este constituye un rasgo característico del perfil de los conflictos en la educación durante este período.

En síntesis, los datos reflejan que la actividad educativa está organizada por dependencias de estados provinciales y centralizada en términos de toma de decisiones en la figura de los gobernadores, de allí que las huelgas se den en un nivel de agregación provincial más que por establecimiento o localidad inferior. En otras palabras, es comprensible que la acción sindical se dirija a esos niveles de las instancias gubernamentales e involucre en cada ocasión al conjunto de los docentes de la provincia.

ORGANIZACIONES GREMIALES QUE REPRESENTAN A TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN Y DOCENTES EN EL CONFLICTO

Otro aspecto característico es el tipo de actor que lleva adelante el conflicto laboral. En relación con el resto de las actividades económicas, el perfil de los actores de los conflictos laborales en el ámbito educativo se caracteriza por una presencia menor de organizaciones⁸ que no tienen el estatus legal para llevar adelante las negociaciones colectivas (5,6% contra 9,2%). A su vez, dentro de los actores vinculados a organizaciones que tienen inscripción o personería gremial, se destaca una mayor presencia de frentes y coaliciones sindicales en el conjunto (28,4% contra 6,9%). Estos datos aluden

⁷ Se trata de los casos de una planta productiva un establecimiento educativo específico, aunque puede tratarse de toda una rama de actividad económica en este nivel.

⁸ Se trata principalmente de organizaciones de docentes autoconvocados o de seccionales locales de un sindicato provincial.

a las características propias de la estructura sindical en el sector de la educación, en donde existen varios sindicatos representando a distintas categorías de trabajadores, que en muchos casos compiten por la representación del mismo universo de trabajadores. Esta complejidad de la estructura sindical se plasma en una variedad de situaciones provinciales que inciden de distinta manera en los procesos de negociación colectiva y en los niveles de conflictividad.⁹

SECTOR DE LA EDUCACIÓN POR CATEGORÍAS

Otro punto a considerar para trazar el perfil de estos conflictos se refiere a la categoría de los trabajadores involucrados, sean docentes o auxiliares de la enseñanza (portería, mantenimiento, etc.). Los datos registrados muestran la distribución de los mismos.

Si bien en casi las tres cuartas partes aparecen como protagonistas los docentes, en más de la tercera parte aparecen trabajadores auxiliares, ya sea como protagonistas exclusivos o articulados en los conflictos con los docentes. Estos datos revelan la presencia de los auxiliares como un actor importante en el sistema educativo. No obstante, la consideración de su incidencia en términos de huelguistas (8,5%) y jornadas no trabajadas (11,1%) los sitúan con un aporte marginal para ambos indicadores de conflictividad. Por ende, los conflictos en los que participan los docentes son aquellos que dan cuenta de los altos indicadores de conflictividad registrada en el sector durante el período. Por lo tanto, en la medida que el conflicto laboral docente se ubica centralmente en el nivel de los actores provinciales, resulta necesario poner la lupa en ese ámbito. La siguiente sección se ocupa de ello.

LAS RELACIONES LABORALES EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EN EL SECTOR DOCENTE

Perspectivas teóricas

Durante mucho tiempo en el ámbito público predominó la concepción que consideraba que la relación con el empleo debía ser regulada unilateralmente por el empleador, es decir por el Estado. El sustento histórico-material del unilateralismo estatal (el Estado empleador regula la relación con el empleo sin acuerdo o intervención de la otra parte) estaba en proceso de consolidación del Estado burgués, en la segunda mitad del siglo XIX. Esta concepción excluye toda hipótesis de conflicto entre el interés profesional del empleado y el “interés general” expresado por la administración, de la que aquel es un “servidor” (Rial, 1999: 34).

⁹ En un extremo se ubican provincias en las que existe un solo sindicato que representa al conjunto de los trabajadores, independientemente de las categorías involucradas, mientras que en el otro encontramos distritos en los que varios sindicatos compitiendo por el mismo ámbito de representación. En este último caso se introduce una complejidad mayor en el momento de arribar a acuerdos con la parte empleadora, en la medida en que están comprometidas simultáneamente varias negociaciones con cada uno de los actores. La metodología utilizada en la Base de Datos de Conflictos Laborales del MTEySS busca captar estas situaciones diferenciadas a los efectos de indagar acerca de su incidencia sobre la conflictividad.

Después de 1945, en el marco de expansión del “constitucionalismo social”, la juridicidad del derecho sindical de los empleados públicos se consolidó definitivamente. En 1948, el Convenio 87 de la OIT, por primera vez, no excluía ni discriminaba al empleado público de las negociaciones colectivas.

Entonces, en cada país los métodos y niveles de negociación respondieron a sus especificidades. Como sostiene Rial, entre los extremos –unilateralismo rígido y negociación paritaria plena y amplia– existen infinidad de matices: aún en casos en que se practican los métodos avanzados de participación paritaria, subsisten elementos teñidos de unilateralismo. Es importante tener en cuenta que el debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo: el rol del Estado y la función pública. En el sistema de relaciones laborales interactúan actores sociales (empleadores, trabajadores y Estado) con el fin de acordar regulaciones en cuanto a la forma en que se desarrolla el trabajo, materia salarial, organización, etcétera. En el caso de las relaciones laborales en el sector público el sistema es bipartito, por el cual el Estado tiene la doble responsabilidad de actuar, a la vez, como empleador y como regulador de este intercambio. Por ende, en los servicios estatales públicos como la educación, las relaciones colectivas de trabajo adquieren una lógica distinta a la del sector privado, donde prevalece la relación tripartita capital-trabajo-Estado. Así, en el sector docente, las relaciones laborales colectivas de trabajo se encuentran menos institucionalizadas que las del sector privado, lo que interfiere en la resolución de conflictos por vía de la negociación y el consenso.

Por consiguiente la relación entre los empleados públicos y el Estado no supone una sujeción al capital, aun cuando se trate de una relación salarial y tenga un carácter subordinado. Siguiendo a Palomino (2004), la subordinación del trabajo adquiere un sentido diferente: “se trata de la sujeción a un cuadro organizativo e institucional de orden público, además de la subordinación a un esquema jerárquico de gestión. El trabajador estatal está situado en una relación de doble subordinación: a quien constituye su superior, en la cadena de mando de un ámbito concreto de trabajo por un lado y, por otro, a la norma que lo constituye como funcionario y que define sus responsabilidades como servidor público” (Palomino, 2004, págs. 34, 35 y 39).

El punto central a tener en cuenta aquí es que esta doble relación facilita la politización del sindicalismo docente y su focalización, por la presión sobre el Estado. Por lo tanto, las acciones conflictivas de los docentes se orientan a la esfera estatal y cobran así connotaciones políticas e, incluso, político-partidarias. La acción sindical y el movimiento político se asocian estrechamente, más allá de la voluntad de los interlocutores. A esto se le suma el carácter complejo del sector: la educación es al mismo tiempo un espacio de socialización y reproducción social, una actividad sobre la que se ejercen demandas profesionales y laborales.

En el nuevo contexto post 2003, el Estatuto Docente sigue representando el piso básico de regulación laboral del sistema de relaciones de los trabajadores de la educación. Este cuerpo normativo establece criterios para estructurar la carrera docente, la cual se refiere a pautas de ingreso, promoción, egreso, evaluación de desempeño. Se establecen a su vez derechos y obligaciones de los empleados, licencias, permisos, régimen disciplinario y disposiciones generales. Como señala Ziporovich, el Estatuto, establecido en 1958, fue particularmente reivindicado por el sector docente porque

eliminaba la intervención arbitraria del poder político y partidario de vieja data en la asignación de cargos. Antes de esa norma, las posiciones políticas y sindicales de los docentes no sólo condicionaban el acceso a ciertos puestos en el sistema educativo sino también eran causa de exoneraciones o cesantías (Batallán y otros, 1990).

El convenio representa la institucionalización de un espacio de discusiones y negociaciones sostenidas en torno a derechos entre los diferentes actores, principalmente los sindicatos docentes. En este sentido, se amplían los espacios de participación de los docentes a través de sus representantes gremiales en la negociación, por el reconocimiento material y legal del derecho a condiciones laborales más dignas a través de mecanismos transparentes. No sucede así con el Estatuto, que es una ley emanada del Poder Legislativo, donde las partes no pueden negociar, discutir o establecer nuevas condiciones laborales.

Como ya se mencionó, durante los años noventa los salarios se redujeron y el trabajo se precarizó producto de sucesivas modificaciones a las regulaciones laborales, tendientes a lograr la llamada flexibilización laboral. En el caso de los docentes, las modalidades de contratación no fueron afectadas en gran medida, como al resto de los trabajadores, por la protección de la estabilidad laboral dada por el Estatuto. La garantía de la estabilidad laboral del sector docente representa otro rasgo específico del sector de la educación.

ESTRUCTURA SINDICAL DOCENTE ARGENTINA

Existen cinco organizaciones con personería gremial para actuar en el ámbito nacional, pero poseen características organizacionales diferentes. La personería le otorga al sindicato carácter jurídico de representación de los trabajadores en la negociación colectiva salarial y de condiciones laborales. Las mismas son:

- *Confederación de Educadores Argentinos* CEA, La CEA es una confederación (3er. grado) constituida por tres organizaciones: FEB (Federación de Educadores Bonaerenses), CAMyP, (Unión Argentina de Maestros y Profesores) y SEDEBA (Sindicato de Educadores Bonaerenses). Fue conformada en el año 1990 pero normalizada a partir del 2004.
- *Unión Docentes Argentinos* UDA, organización de primer grado, convoca a todos los docentes de escuelas medias y técnica del país.
- *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* CTERA, es el sindicato más grande. Creada en el 1973, afilia aproximadamente al 45% de los docentes. Sus bases representan a docentes de todos los niveles del sistema educativo.
- *Asociación del Magisterio de la Educación Técnica* (AMET) agrupa docentes de educación técnica de escuelas medias.
- *Sindicato Argentino de Docentes Particulares* (SADOP) representa a docentes de escuelas privadas.

La CTERA está adherida a la Central de trabajadores Argentinos (CTA), mientras que SADOP, UDA y AMET a la Confederación General del Trabajo (CGT). La CEA no está adherida a una central sindical. La CTERA actualmente es el sindicato docente más importante del país. Desde su creación la actividad sindical se fue conformando sobre la base de una modalidad de negociación caracterizada por el predominio de estrategias de resistencia. En la actualidad la CTERA agrupa 24 sindicatos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires y reúne casi dos terceras partes de los afiliados a las cinco organizaciones reconocidas oficialmente para las negociaciones colectivas nacionales docentes realizadas en febrero de 2008 y de 2009.¹⁰ Es importante señalar que el eje sindical en este estudio se pone en sindicatos de base de CTERA porque responde a la organización sindical de mayor representatividad, y tiene entidades de bases en todas las provincias. No obstante, no se pretende ignorar la diversidad sindical en términos de sus bases y de su organización.

En otras palabras, hay sindicatos definidos en función a identidades diversas relacionadas con especializaciones docentes (maestros, técnicos, etcétera) o con el nivel de enseñanza de los maestros (primaria, secundaria). Asimismo, la heterogeneidad organizativa implica diferentes formas de agrupación de los distintos tipos de docentes incluyendo organizaciones nacionales o subnacionales, centralizadas o descentralizadas, agrupaciones unificadas de todos los trabajadores de la educación y otras únicamente limitadas a los docentes propiamente dichos, con los consiguientes efectos que los niveles de agregación provocan sobre la articulación de intereses docentes.

Por consiguiente, existen varios sindicatos representando a distintas categorías de docentes que, en muchos casos, compiten por la representación del mismo universo de trabajadores. En esta pluralidad sindical es posible encontrar en las distintas provincias la coexistencia de organizaciones sindicales tradicionales, de larga trayectoria, con las de reciente creación, muchas veces producto de procesos de lucha sindical en los que las disidencias no pudieron ser tramitadas dentro de las agrupaciones tradicionales. Además, estas organizaciones disponen de diferentes capacidades de movilización, más allá de su membresía, lo que las constituye de manera diferencial en actores habilitados para participar en las decisiones de políticas educativas. (Perazza, 2008). También hay provincias en las que existe un solo sindicato que representa al conjunto de los trabajadores, independientemente de las categorías involucradas, como el caso de Asociación de trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN) y la Unión Docentes Agremiados Provinciales (UDAP).

Por último, algunas organizaciones de base de CTERA comparten la representatividad de los docentes con otras organizaciones (como es el caso de la ciudad y la provincia de Buenos Aires, Corrientes) o inclusive son minoritarias (como sucede en Santiago del Estero, Chaco y San Luis).

Esta complejidad de la estructura sindical se plasma en una gran variedad de situaciones provinciales que inciden de distinta manera en los procesos de negociación colectiva y en los niveles de conflictividad. En este último caso se introduce una complejidad mayor en el momento de arribar a acuerdos colectivos, en la medida en

¹⁰ Donaire, Ricardo. "¿Desaparición o difusión de la identidad de clase trabajadora?" *Conflicto social* Año 2, Nº 1, junio 2009. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

que están comprometidas simultáneamente varias negociaciones con cada uno de los actores. La estrategia de unidad de los sindicatos docentes aparece en ocasiones como una unidad forzada ya que si bien las reivindicaciones pueden ser comunes, el carácter de los interlocutores varía considerablemente. En este sentido, las organizaciones docentes poseen orientaciones políticas e identificación política partidarias disímiles.

Estos elementos estructurales han conformado un escenario con muy poco control de la entidad nacional sobre las organizaciones de base y no siempre han logrado posicionarse unificando demandas de todas sus bases con las demandas del nivel nacional. A pesar de tener una importante presencia, la capacidad de la conducción nacional para movilizar a las bases docentes está mediada por el grado de acuerdo que presten los sindicatos provinciales miembros de la CTERA (Perazza, 2008).

Sin embargo, la CTERA reivindica su organización desde la base, con reglas democráticas de funcionamiento buscando alejarse de formas sindicales como extensiones de partidos o de los propios gobiernos. Así, el sindicalismo docente carece de los mecanismos de control sobre sus sindicatos de base que poseen las grandes federaciones y sindicatos del sector privado. En el caso docente no existe un control centralizado de los recursos de las obras sociales que las federaciones del sector privado administran y de cuyos recursos muchas veces los sindicatos locales tienen cierta dependencia. En cambio, los docentes provinciales del sector público docente realizan sus aportes a obras sociales provinciales que los sindicatos no controlan. Interesa destacar, no obstante, que la presencia de CTERA en OSPLAD creció a partir del año 1993. Aún así, el control de recursos no alcanza para definir el alineamiento de una entidad de base con la conducción de CTERA (Gindin, 2006).

DATOS AGREGADOS DE LA CONFLICTIVIDAD DOCENTE PÚBLICA PROVINCIAL: 2006-2010

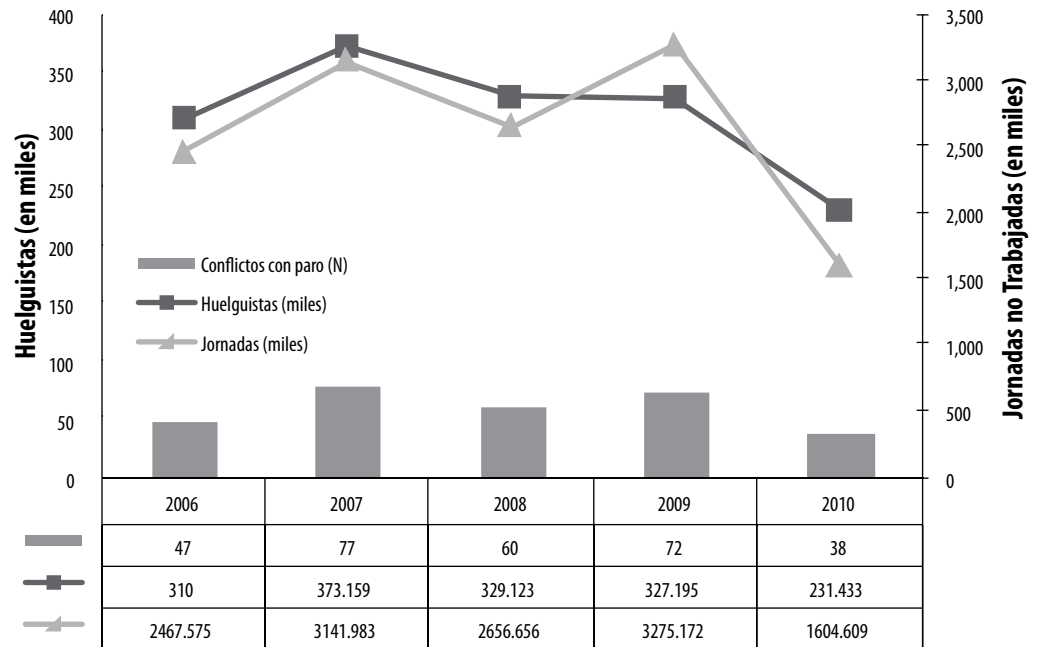
El Grafico 1 presenta la evolución anual de los conflictos laborales impulsados por docentes públicos provinciales en las tres dimensiones analizadas: conflictos con paro, cantidad de huelguistas, jornadas individuales no trabajadas. En el año 2010 la cantidad de conflictos disminuyó en un 53% con respecto al año 2009 y señaló el punto más bajo de la serie iniciada en el año 2006. Con respecto a la cantidad de huelguistas se estimó un descenso del 70% registrando el nivel más bajo de los últimos tres años, y la cantidad de jornadas no trabajadas también se ubicó en los niveles más bajos del período, registrando un 49% menor que el año 2009.

En suma, hacia el 2010 se notó una clara disminución de la conflictividad de los docentes públicos provinciales. Sin embargo, el sector, en su totalidad (docente y auxiliar de la educación) continuó registrando la mayor cantidad de jornadas individuales no trabajadas y de huelguistas en comparación con el resto de las actividades económicas.¹¹

¹¹ En el 2010 el sector de la enseñanza registró la cantidad de 2.682.953 jornadas no trabajadas. Le sigue el sector salud con 1.643.823 y administración pública con 1.382.514. En huelguistas, la enseñanza registró la cantidad de 530.075, administración pública: 298.155 y el sector salud la cantidad de 259.208. Fuente: Informe Anual Conflictos Laborales 2010. MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

GRÁFICO 1.

Docentes públicos provinciales, conflictos con paro, huelguistas y jornadas no trabajadas 2006-2010.



Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Es importante destacar que el primer descenso en la conflictividad se registra en el año 2008 –disminuye en sus tres indicadores. La concertación de la Paritaria Nacional Docente por primera vez ese año pudo relacionarse con paros relativamente breves durante el mes de febrero, a diferencia de los años anteriores. El incremento durante 2009 estuvo asociado, posiblemente, con la disminución del crecimiento económico y el impacto de la crisis económica mundial en las finanzas provinciales.

LOS CONFLICTOS DE LOS DOCENTES DEPENDIENTES DE ESTADOS PROVINCIALES LA LOCALIZACIÓN PROVINCIAL DE LOS CONFLICTOS DOCENTES

Del análisis realizado se recorta con claridad un conjunto de actores que constituye el núcleo de la conflictividad laboral durante el período: los docentes dependientes de los estados provinciales. En todas las provincias se registraron conflictos con paro durante el período. No obstante, esta conflictividad generalizada muestra variaciones considerables entre las distintas provincias, tanto en términos de cantidad de conflictos con paro, como en jornadas individuales no trabajadas. A los efectos de neutralizar el “factor demográfico” se presentan en el Cuadro 6 los valores de la cantidad de jorna-

CUADRO 6.

Jornadas No trabajadas Docentes Públicos Provinciales. Período 2006-2010.

Localización Geográfica	Jornadas No trabajadas 2006-2010
Bajo grado de conflictividad	
Santiago del Estero	0,8
La Pampa	3
Chubut	4
Tucumán	5
La Rioja	7
Formosa	8
Medio grado de conflictividad	
Mendoza	9,5
Misiones	11
San Luis	13
San Juan	12,5
CABA	14,5
Santa Fe	16,5
Córdoba	16,5
Salta	21
Buenos Aires	24
Río Negro	27
Alto grado de conflictividad	
Catamarca	37
Santa Cruz	39
Corrientes	41
Jujuy	45
Entre Ríos	45
Chaco	48
Tierra del Fuego	49
Neuquén	82

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Relaciones del Trabajo, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

das ponderadas por la cantidad de docentes provinciales, lo que haría estrictamente comparable los niveles de conflictividad entre provincias.

Entre las provincias persiste una gran variación del nivel de conflictividad laboral en términos de cantidad de conflictos, huelguistas y jornadas no trabajadas. De las provincias de *baja conflictividad*, La Rioja registró conflictos con paro en los cuatro años. No obstante, no todas realizaron acciones con paro¹² y oscilaron entre 1 y 8 jornadas no trabajadas por cada docente durante el período. Es el caso de Santiago del Estero y Tucumán, entre otras. La gran mayoría de las provincias agrupadas en *media conflictividad* impulsaron paro durante los cuatro años pero se mantuvieron entre 9 y 25 jornadas no trabajadas por docente en los cuatro años. No sucedió así en las provincias de *alta conflictividad*, las cuales impulsaron conflictos con paro en los cuatro años analizados. Jujuy, Catamarca, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Corrientes, Entre Ríos, Chaco y Neuquén registraron entre 37 y 82 jornadas no trabajadas por docente.

POSIBLES FACTORES QUE INCIDEN EN LA CONFLICTIVIDAD LABORAL DOCENTE

1. Factor económico-salarial

La conflictividad laboral del sector docente se constituyó en objeto de debate en la Argentina por lo menos desde la década de 1980. El factor económico fue el argumento central que se utilizó para explicar la conflictividad docente. ¿Hasta qué punto los conflictos laborales pueden ser explicados por el nivel de salarios alcanzado o por el ritmo de los aumentos salariales?

Durante los años ochenta y noventa, el principal elemento que afectó los salarios docentes fue la restricción del gasto público impuesta por el gobierno. Así, esta restricción sostuvo la demanda salarial como motor y horizonte de la movilización sindical. El marco político y financiero de la transferencia educativa iniciado durante la dictadura militar¹³ fue una aguda crisis fiscal que desembocó en un ciclo de hiperinflación (1988-1990) seguida de amplias reformas de mercado y ajustes estructurales en la economía.¹⁴ A partir del año 1993, la instrumentación de la Ley Federal de Educación le otorgó al Ministerio Nacional legitimidad en sus acciones, cerrando un ciclo de transferencia, sin mayores instancias de adaptación y transición para resolver los problemas de coyuntura, especialmente en el nivel de las provincias. Así, los salarios docentes fueron sistemáticamente elegidos para operar recortes presupuestarios específicos por el peso relativamente elevado que tiene la educación en el presupuesto, cualquiera sean

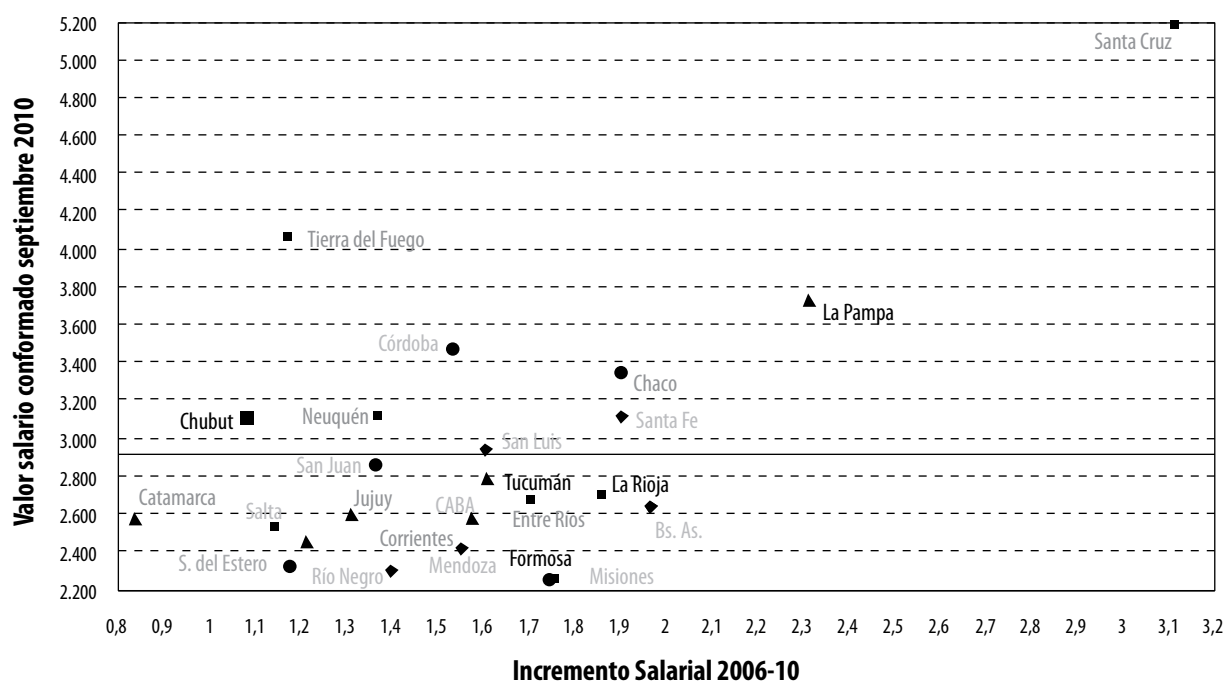
¹² Anexo. Cuadros 8: Evolución anual de conflictos con paro en docentes públicos provinciales 2006-2010 y Cuadro 7: Evolución anual de huelguistas y jornadas no trabajadas en docentes públicos provinciales. 2006-2010. Fuente: Informe Anual Conflictos Laborales 2010. MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

¹³ Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitarios 24.049, La "Transformación Educativa" impulsada por el Ministerio de Educación de la Nación, e implementada por casi todas las jurisdicciones provinciales, estuvo orientada a reformar de manera integral los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en función de marcos legales sancionados durante el gobierno de Carlos Menem.

¹⁴ Senén González y Arango "La descentralización Política educativa o fiscal?" en Oszlak, O (comp.) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas de juego*, Vol. 1. CBC, CEA, Buenos Aires, 1997.

GRÁFICO 2.

Nivel de salario conformado de convenio docente y variaciones durante el período 2006-2010¹⁶.



las magnitudes reales de este en las administraciones nacional o provinciales. Quedó plasmada una distancia significativa entre aquellas provincias con históricas capacidades institucionales y financieras que podían afrontar esta nueva realidad institucional y aquellas con condiciones inferiores, con baja calidad institucional y desorden financiero. Estas diferencias se agudizaron en gestiones públicas cruzadas por lógicas de la política partidaria, lo que generó una agudización de las tendencias a la segmentación del sistema educativo argentino (Feldfeber, 2003).

El período 2003-2010 se caracteriza por un fuerte crecimiento económico y por una caída del desempleo y suba del empleo registrado. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075/05 fue eje central de la política educativa que dispuso el gobierno de Néstor Kirchner. La misma introdujo mecanismos para la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objetivo de incrementar las erogaciones que la componen desde el 3,9% del PBI 2003, alcanzando a un 6% del PBI en el 2010. En el año 2006 se sancionó un nuevo marco para el sistema educativo, con la Ley de Educación Nacional que sustituyó a la Ley Federal de Educación del año 1993.

En este nuevo contexto político y económico interesa describir la relación entre salarios según regiones geográficas. En junio de 2010 los salarios más altos se encontraban en la región Patagónica, seguida por la Pampeana y la Cuyana. En el extremo opuesto, dentro de las de menor nivel salarial están la región Noreste y la Metropolitana. Esta disparidad entre regiones se mantiene a lo largo de todo el período (Gráfico 2).¹⁵

¹⁵ El salario conformado está integrado por el salario básico y los adicionales de carácter general y permanente, incluida la antigüedad. El análisis se realiza para los salarios de categorías determinadas con 10 años de antigüedad. El grupo de docentes con 10 y más años de antigüedad es el más significativo cuanti-

Cuadrante I. Las provincias como Santa Cruz, La Pampa, Santa Fe, San Luis y Chaco tuvieron mayor incremento salarial en este período y tienen los salarios más altos a septiembre de 2010, sin embargo difieren en el nivel de conflictividad. Es el caso de los docentes de La Pampa, que registraron menor cantidad de jornadas no trabajadas, a diferencia de Santa Cruz, y Chaco que registraron altos niveles de conflictividad.

Cuadrante II. Las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Río Negro, Mendoza, Corrientes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en el límite San Juan, representan provincias con bajos salarios y nivel de variación menor, es decir, son las provincias menos favorecidas en el período. Sin embargo, también difieren en sus niveles de conflictividad. De las nueve provincias nombradas, las mayorías registraron niveles medios de conflictividad (Cuadros 7 y 8), como los docentes de Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Juan, Salta, y Río Negro. Sin embargo, Jujuy y Catamarca registraron niveles altos y el caso único de Santiago del Estero, como la provincia de menor conflictividad en el período, a pesar de estar entre las provincias de menor nivel y crecimiento salarial.

Finalmente, están las provincias que tuvieron menores incrementos salariales (en el promedio) y altos salarios y las provincias de bajo salarios y alta variación. En ambos casos tampoco se puede mostrar una relación lineal entre salarios y conflictividad. En el **Cuadrante III**, están Tierra del Fuego, Córdoba, Neuquén y Chubut. En este caso los docentes neuquinos y fueguinos registraron niveles muy altos de conflictividad, no así el caso de Córdoba (nivel medio) y Chubut que realizaron al menos 7 jornadas no trabajadas por docente durante los cuatro años. En el **Cuadrante IV** se ubicaron las provincias de Tucumán, La Rioja, Entre Ríos, Buenos Aires, Formosa y Misiones. La mayoría registró niveles bajos (Formosa, Misiones, Tucumán, La Rioja); sin embargo difieren de los docentes bonaerenses (nivel medio) y de los docentes de la provincia de Entre Ríos (alta conflictividad).

En resumen, no se estima una relación significativa entre los niveles de mejora salarial y la conflictividad docente durante los años estudiados. En primer lugar el período iniciado en el 2003 registra, en gran medida gracias a la Ley de Financiamiento Educativo y las políticas gubernamentales, un nivel de aumento salarial generalizado en todas las provincias. El promedio del salario conformado docente con 10 años de antigüedad entre todas las provincias pasó de 662,8 en diciembre de 2003 a 2.921,6 en septiembre de 2010, lo significó alrededor de un 60% de aumento en el salario real¹⁶. Sin embargo, la conflictividad docente provincial agregada, como se observa, no varió sustancialmente, y hacia 2010 el sector docente siguió entre los más altos niveles en conflictividad en relación con las otras actividades económicas en el país. Segundo, cuando el análisis se enfoca en el volumen y variación de los salarios por provincia, tampoco parece haber una relación entre las provincias más o menos favorecidas, y los niveles de conflictividad laboral docente.

tativamente, representando aproximadamente el 60% del total (mientras que los docentes sin antigüedad son el 6%). Fuente: Informe MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2010.

¹⁶ El promedio nacional proviene de la base datos de la SSTPyEL sobre la base de la coordinación general de estudios de costos del sistema educativo.

CUADRO 7.

Evolución Anual Conflictos con Paro y Jornadas no Trabajadas en Docentes Públicos Provinciales. Período 2006-2010.

Localización Geográfica	Conflictos con Paro Docentes					Jornadas Individuales No Trabajadas				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Bajo Grado de Conflictividad										
Santiago del Estero			1	1				3.900	5.850	222.300
La Pampa		1	2	1			3.900	11.700	3.250	
Chubut		2	1	1	2		8.495	9.750	9.100	2.795
Tucumán	2	2	2			7.600	76.900	17.550		
La Rioja	3	5	1	3	2	8.876	29.679	196	4.582	5.850
Formosa		4	1	2	1		29.250	31.200	1.092	5.850
Medio Grado de Conflictividad										
Misiones		1		4	2		1.820		4.581	137.150
San Luis	3	2	1		3	7.375	2.860	3.900		66.950
Mendoza	3	2	4	2		78.000	39.600	141.181	2.606	
Santa Fe	1	1	2	3	1	29.000	182.000	136.110	226.616	
San Juan	2	3	2	2		50.300	43.550	20.800	29.250	
CABA	3	3	1	3		31.500	120.355	299.000	149.825	



continuación Cuadro 7.

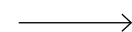
Localización Geográfica	Conflictos con Paro Docentes					Jornadas Individuales No Trabajadas				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Córdoba	4	1	4	3	1	446.626	20.475	127.400	173.810	260
Salta	1	2	6	4		31.500	145.890	85.689	39.975	
Buenos Aires	3	10	5	4	2	946.950	1.202.808	1.109.200	1.140.750	442.000
Río Negro	2	3	5	2	2	7.400	11.733	50.355	204.750	29.250
Alto Grado de Conflictividad										
Jujuy	3	4	5	8	3	58.000	63.570	71.500	231.075	136.825
Catamarca	1	7	1	8	4	2.500	79.205	61.945	117.325	23.400
Tierra del Fuego	4	3	2	2	1	15.642	15.000	29.575	27.625	35.750
Santa Cruz		4	2	1	4		128.500	13.000	61.750	20.865
Corrientes	2	4	1	3	2	41.634	191.250	45.500	302.250	57.850
Entre Ríos	6	3	4	7	2	235.872	256.815	254.475	185.412	72.364
Chaco	2	6	3	4	5	288.500	204.100	67.600	194.350	72.150
Neuquén	2	4	4	4	1	180.300	284.228	65.130	159.348	273.000
Total	47	77	60	72	38	2.467.575	3.141.983	2.656.656	3.275.172	1.604.609

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de conflictos laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

CUADRO 8.

Evolución Anual Conflictos tipo paro de Docentes Públicos Provinciales. 2006-2010.

Localización Geográfica	Conflictos tipo paro Docentes				
	2006	2007	2008	2009	2010
Bajo grado de conflictividad					
Santiago del Estero			1	1	
La Pampa		1	2	1	
Chubut		2	1	1	2
Tucumán	2	2	2		
La Rioja	3	5	1	3	2
Formosa		4	1	2	1
Medio grado de conflictividad					
Misiones		1		4	2
San Luis	3	2	1		3
Mendoza	3	2	4	2	
Santa Fe	1	1	2	3	1
San Juan	2	3	2	2	
CABA	3	3	1	3	
Córdoba	4	1	4	3	1
Salta	1	2	6	4	
Buenos Aires	3	10	5	4	2
Río Negro	2	3	5	2	2
Alto grado de conflictividad					
Jujuy	3	4	5	8	3
Catamarca	1	7	1	8	4
Tierra del Fuego	4	3	2	2	1
Santa Cruz		4	2	1	4



continuación Cuadro 8.

Localización Geográfica	Conflictos tipo paro Docentes				
	2006	2007	2008	2009	2010
Corrientes	2	4	1	3	2
Entre Ríos	6	3	4	7	2
Chaco	2	6	3	4	5
Neuquén	2	4	4	4	1
Total	47	77	60	72	38

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Conflictos Laborales elaborada por la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

2. La dimensión política: la relación con CTERA y las políticas nacionales frente a la conflictividad laboral del sector docente

Como vimos, hasta el año 2003, CTERA fue esencialmente un sindicato nacional de resistencia, opositor a los gobiernos de turno. Desde la gestión de Daniel Filmus, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075/05 introdujo mecanismos para la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objetivo de incrementar las erogaciones que la componen desde el 3,9% del PBI 2003 alcanzando a un 6% del PBI en el año 2010; la Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/05 y la Ley de Salario Docente 26.075 fueron ejes centrales del nuevo marco legislativo nacional. Más aún, se sancionó una nueva Ley de Educación Nacional 26.206/06. También el Decreto presidencial 137 del año 2005 derogó al Decreto 78 del 1994, y reconoció la vigencia de la Ley de jubilaciones docentes. En esta línea continuaron las políticas estatales implementadas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hasta la consolidación de las negociaciones colectivas a nivel nacional (Paritaria Nacional de marzo 2008). Estas políticas se dieron en el marco de una convergencia de CTERA con el gobierno que signó este período. CTERA como parte de una coalición nacional logró posicionarse y fortalecer su rol en la puja distributiva sectorial como actor central de la vida política y nacional. Esta novedosa coalición tuvo dos consecuencias tangibles en relación con el conflicto laboral docente. La primera y más evidente es la ausencia de paros nacionales docentes impulsados por CTERA contra las políticas gubernamentales en el período. La segunda es que se modifica el tipo de reclamo y la modalidad de protesta. Predominan las acciones tipo paro y, salvo en algunos casos, acciones de cortes o bloqueos. Las formas de acción colectiva como “marchas federales” o acampes ceden paso a los paros desarrollados exclusivamente por las organizaciones de base provincial.

3. El factor institucional: Negociación Colectiva y Diálogo Social

Esta sección evalúa el impacto de la institucionalización de las relaciones laborales en el conflicto docente en dos instancias fundamentales: la estructuración de mecanismos de negociación a nivel provincial y la conformación de la Paritaria Nacional Docente en el año 2008.

A) La institucionalización de las relaciones laborales provinciales

Como vimos, la descentralización y provincialización de los sistemas educativos implicó un cambio central en la lógica del sector. Según Acuña y Repetto (2001) el cambio de reglas que significó la reforma educativa condujo a un cambio de escenario donde los gobiernos provinciales cuentan con el poder para: 1) definir el presupuesto y el pago de salarios; 2) decidir sobre la legalidad de los paros y sus castigos; 3) llamar a negociación obligatoria para frenar conflictos; 4) actuar según sus estatutos docentes y leyes laborales provinciales. Por consiguiente, cada gobierno provincial administra su propio sistema educativo, tiene la facultad de dictar propias leyes educativas, definir presupuesto, pago de salarios y convocar a negociaciones. En este sentido, surge una reconfiguración de las relaciones de poder –para los gobiernos como para los sindicatos– modificando las reglas de juego y el escenario en el campo educativo. Así surgieron escenarios de mayor o menor institucionalización de las relaciones laborales y activismo sindical en las provincias. A su vez, un sistema descentralizado obliga al sindicalismo docente a una redistribución del poder al interior de su organización, ya que los sindicatos locales pasan a ser los protagonistas de los procesos de negociación (Tiramonti, 2001). El modelo tradicional de la pirámide de sindicatos que contribuye al fortalecimiento de un centro que a su vez confronta con otro centro que es el Estado nacional, tiende a desaparecer.

El esquema grafica los contenidos generales que fueron regulando las leyes paritarias provinciales:

Personal comprendido	Docentes que prestan servicios en escuelas establecimientos, institutos estatales.
Representación gubernamental	Ministerio de Educación y Cultura. Ministerio de Economía y Secretaría de la Función Pública. Ministerio del Progreso y Ministerio de la Legalidad y Relaciones Institucionales.
Representación de los trabajadores	Entidades sindicales de acuerdo a su representatividad en cada nivel de negociación. En los casos de Buenos Aires, La Pampa, y Santa Cruz reconocen la variedad de entidades sindicales, estableciendo reglas para determinar la proporción de cada una en la mesa negociadora. San Juan es el extremo opuesto, solamente reconoce a la entidad más representativa.

Ámbito de negociación	Todas las provincias receptan la posibilidad de discutir ampliamente los elementos de las condiciones de trabajo y medio ambiente. Tierra del Fuego orienta las relaciones de empleo docente en el sentido de transformar el sistema educativo. Pueden crearse deberes y derechos especiales para los docentes afiliados al sindicato negociador.
Materia reservada al poder estatal	Las facultades constitucionales del Estado en materia educativa, la estructura orgánica del sistema educativo, la idoneidad para el ingreso y la promoción en la carrera son pilares básicos de la reserva. La Pampa aumenta la reserva con la facultad de nombrar, promover y disciplinar trabajadores de la educación.
Procedimiento de negociación	Plantea la negociación de buena fe como directiva de negociación.
Procedimiento del acuerdo alcanzado	Establece plazos cortos para darle fecha cierta al acuerdo logrado. Por ej. Tierra del Fuego: el acuerdo alcanzado será publicado por la Subsecretaría de Trabajo dentro de los 10 días de su homologación. Vencido ese término, la publicación efectuada por cualquiera de las partes surtirá los mismos efectos que la oficial.
Interpretación del acuerdo	El convenio 154 de la OIT está presente en Buenos Aires y en La Pampa, provincias que añaden los principios del derecho laboral. En San Juan y en Tierra del Fuego funcionan las Comisiones Paritarias como órganos interpretativos.
Ultraactividad	Vencido el término de un acuerdo, se mantendrán subsistentes las condiciones de trabajo al igual que las normas relativas a contribuciones y a las obligaciones asumidas por el Estado que no tengan carácter laboral.

Los siguientes cuadros muestran el grado de institucionalidad, es decir, la estructuración más o menos efectiva de negociaciones colectivas entre sindicatos y gobiernos sub-nacionales y la estructura sindical de cada provincia según el nivel de conflictividad laboral. En otras palabras se intenta *mostrar las especificidades que asumen las relaciones laborales* tomando en cuenta las distintas formas en que pueden ser determinadas: a través de un decreto, ley nacional de empleo público, o bien a través del diálogo entre las partes. En este punto, interesa indagar acerca de las dificultades o no que pueden presentarse para su puesta en práctica (Cuadro Alto Grado de Conflictividad).

Jujuy, Catamarca, Santa Cruz, Chaco y Neuquén son provincias con alta conflictividad durante el periodo y no establecieron ley paritaria provincial. En el caso de la provincia de Corrientes (2010) la ley paritaria ha sido vetada en el mismo año de su sanción por decreto. De las provincias con alta conflictividad únicamente dictaron leyes paritarias son Entre Ríos en el año (2005) y Tierra del Fuego, con anterioridad en (1998).

Santa Fe (2008), San Juan (2007), Buenos Aires (2006), San Luis (2004) y Río Negro (1993) son provincias de media conflictividad y sancionaron sus leyes paritarias. No así el caso de Córdoba, Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Salta que realizan acuerdos salariales. En la provincia de Misiones se presentó durante el 2010 un proyecto de ley paritaria en la legislatura (Cuadro Medio Grado de Conflictividad).

ALTO GRADO DE CONFLICTIVIDAD

Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Jujuy	No hay Ley paritaria.	Centro de docentes de Enseñanza Media y Superior (CEDEMS) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) ADEP (Asociación de educadores provinciales) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Catamarca	No hay Ley paritaria	Asociación de Trabajadores de la Educación de Catamarca (ATECA) Sindicato Unificado de los trabajadores de la educación de Catamarca (SUTEN) Unión Docentes Argentinos (UDA)
T. del Fuego	Ley Paritaria 424/98	SUTEF (Sindicato Unificado de trabajadores de la educación Fueguina) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Santa Cruz	No hay ley paritaria específica de educación. Negocian por Ley paritaria 2986 que es para todos los estatales.	Asociación Docente de Santa Cruz (ADOSAC) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Corrientes	Ley de Paritarias N° 6030/09, que se vetó desde el ejecutivo por decreto N° 3381/10	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Corrientes (SUTECO) Unión Docentes Argentinos (UDA) Movimiento Unificadores Docentes (MUD) Asociación Correntina de Docentes Provinciales (ACDP) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Entre Ríos	Ley Paritaria 9624/05	Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Media Técnica (AMET)
Chaco	No hay ley paritaria. Comisión Política salarial y Condiciones Medio Ambiente.	Unión de Trabajadores de la Educación (UTRE) SITECH Sudeste, Coordinadora de Gremios Docentes (ADOCH, ACHABI, UDA, AMET, FIUD) Federación SITECH, Asociación de trabajadores de la educación Chaco (ATECH)
Neuquén	No hay ley paritaria.	Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén ((ATEN) Unión Docentes Neuquinos

MEDIO GRADO DE CONFLICTIVIDAD

Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Misiones	No hay ley paritaria. Durante el 2010 se presentó proyecto de ley en la legislatura.	Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Agrupaciones de Unión Docentes de la Provincia de Misiones (UDPM) Unión Docentes Nueva Argentina de Misiones (UDNAM) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Mendoza	No hay ley paritaria. Negocian por decreto 955/2004 que es para toda la administración pública.	Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación SUTE) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Santa Fe	Ley Paritaria 12958/2008	Asociación del Magisterio de Sta. Fe (AMSAFE) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
San Juan	Ley Paritaria 7774/2007	Unión de Docentes Agremiados Provinciales(UDAP) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
San Luis	Ley Paritaria XV'0388/04. En estos momentos ley estatal 750/2010	Agremiación de Magisterio Provincial Puntano y Afines (AMPPYA) Unión de trabajadores de la Educación Provincial (UTEP) Asociación Sanluisense de Docentes Estatales (ASDE) Y Unión Docentes Argentinos (UDA)
Ciudad de Buenos Aires	No hay paritaria	En la ciudad están inscriptos 18 gremios. Los más representativos son: Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) Unión Docentes Argentinos (UDA) Sindicato de Educadores de Buenos Aires (SEDEBA) Asociación Docente de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS) Asociación de Docentes de Educación Física (ADEF) Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Sindicato de Educadores Argentinos (SEDUCA).
Córdoba	No hay ley Paritaria (negocian según estatuto del Ministerio de Educación a través de la comisión de política laboral y salarial docente)	Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) Unión Docentes Argentinos (UDA)Asociación de Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Asociación Docente de Enseñanza Media (ADEME)
Salta	No hay ley paritaria. Realizan acuerdo salariales.	Agremiados Docentes Provinciales(ADP) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Asamblea Docente



MEDIO GRADO DE CONFLICTIVIDAD		
Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Buenos Aires	Ley Paritaria 13552/2006	FEB (Federación de Educadores Bonaerenses) SUTEBA (Sindicato Único de trabajadores de la educación) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica AMET - Unión Docentes Argentinos (UDA) Unión Docentes de la Provincia (UDOCBA)
Río Negro	Ley Paritaria 2694/1993	Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER)

Por último, las provincias de baja conflictividad como Santiago del Estero, Tucumán y Formosa negocian con acuerdos salariales en mesa de diálogo. Pero las provincias de La Pampa (2006) y La Rioja (2008) negocian salarios y condiciones de trabajo bajo sus respectivas leyes provinciales. Queda el caso de Chubut que negocia a través de la Ley Paritaria X39 que rige para todos los trabajadores de la administración pública (Cuadro Bajo Grado de Conflictividad).

En suma, a lo largo de estos años se sancionó la gran mayoría de leyes paritarias provinciales, salvo el caso de Tierra del Fuego y Río Negro, que fueron establecidas durante los años noventa. La creciente capacidad de negociación de los gremios docentes requiere de un grado de institucionalización a fin de evitar decisiones discrecionales por parte de los gobiernos provinciales. Los sindicatos docentes tienen más poder cuando alcanzan acuerdos a través de la ley paritaria que si sólo lo hacen por la mesa de consenso. Los consensos en mesa de diálogo se pueden romper pero la homologación de un convenio alcanzado a través de mecanismos institucionalizados abre la puerta a negociaciones más transparentes. Sin embargo aún es muy temprano para mostrar una relación definida entre los niveles de institucionalización de las relaciones laborales provinciales y la conflictividad.

B) El rol de la Paritaria Nacional

La Paritaria Nacional Docente es un instrumento que dispone el Estado para regular el conflicto, por lo tanto se constituye en una herramienta de cambio y de regulación. Fue normalizada por el Art. 10 de la Ley de Financiamiento Educativo y el decreto reglamentario posterior. Convoca a una misma mesa al Estado Nacional (representado en los Ministerios de Educación y Trabajo), a los Estados provinciales (representados en el Consejo Federal de Educación y a los principales gremios de la enseñanza (CTERA, UDA, AMET, SADOP, CEA) con representación proporcional a la cantidad de afiliados. De modo que CTERA tiene cinco delegados y el resto de los gremios uno cada uno. La Paritaria Nacional Docente establece el piso salarial docente en todo el país para lo que se denomina el “cargo testigo”, es decir, el docente que recién inicia su carrera

BAJO GRADO DE CONFLICTIVIDAD

Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Santiago del Estero	No hay ley paritaria. Mesa de Diálogo y Trabajado Docente.	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero (SUTESE) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS) Sindicato de Maestros Santiagueños, ATESE, Sindicato Santiagueño de Docentes, y Asociación de Docentes Independientes de los Niveles Medio y Terciario (Adimy.)
La Pampa	Ley Paritaria 2238/06	Unión trabajadores de la educación de La Pampa (UTELPA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Chubut	No hay Ley paritaria. Negocian con la Ley X N° 39/2004 que es para todos la administración pública.	Asociación de Trabajadores de la Educación del Chubut (ATECH) Sindicato de trabajadores de la educación (SITRAED).
Tucumán	No hay Ley paritaria	Frente Gremial Docente (FGD): Asociación Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP), la Asociación del Personal de la Enseñanza Media (APEM) y la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), Unión Docentes Tucumanos (UDT)
La Rioja	Ley Paritaria 1842/08	Asociación de Maestros y Profesores (AMP) Sindicato de Educadores de La Rioja (SELAR) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Formosa	No hay ley paritaria. Los gremios reclaman paritarias	Agremiación del Docente Formoseño (ADF) Agremiación Voz Docente Unión Docentes Argentinos (UDA) Gremio de Docentes Autoconvocados

y que tiene un solo cargo. Luego, cada provincia tomará el valor fijado en la paritaria nacional y discutirá con los sindicatos en su propia jurisdicción, tomando el valor que surja de la paritaria como referencia y estableciendo así el nuevo piso mayor o igual en cada jurisdicción. Así la Paritaria Nacional afecta a las relaciones laborales favoreciendo procesos de mediación entre los actores sociales. Principalmente, activa la negociación colectiva de nivel nacional, mecanismo indispensable para la democratización de las relaciones laborales.

La Paritaria Nacional ejerce una doble fuerza sobre la CTERA. Por un lado la misma debe aceptar su comunicación con los sindicatos de base para llegar a una demanda salarial uniforme (y a un eventual acuerdo) sobre el “número” nacional, lo que requiere de instancias gremiales territoriales sólidas. El vínculo entre lo nacional y federal-provincial es esencial para la búsqueda del equilibrio interno de la CTERA.

Al mismo tiempo, y centralmente, el fortalecimiento de la paritaria docente indirectamente activa a las partes provinciales a convocar y establecer leyes provinciales como las que estudiamos en la sección anterior. En otras palabras el carácter legal nacional, la decisión política y la presión de los sindicatos de base de CTERA indirectamente obligan a los gobiernos provinciales al establecimiento de un instrumento legal que permita mejorar los pisos salariales. Es interesante notar que ha habido una presión enorme de gobernadores, aún de aquellos cuyas provincias son compensadas (Fondo Compensación Salarial), para evitar la implementación de la paritaria nacional. Los gobiernos provinciales señalan que el aumento del sector docente se traslada a otros sectores públicos y, en este caso, no hay gobierno federal que compense el aumento salarial (administración pública, etcétera).

Ahora bien, ¿qué se puede decir de la influencia de la Paritaria Docente en la evolución del conflicto docente, que es el objeto básico de este estudio? Como en el caso de la institucionalización de las relaciones laborales a nivel provincial, es aún temprano para verificar en forma determinante su impacto en la conflictividad docente general, dado que empezó a funcionar recién en el año 2008. Sin embargo, a diferencia de los otros factores estudiados hasta ahora, parece registrarse una tendencia a la disminución del conflicto docente general después de la puesta en marcha de la paritaria nacional (y el piso mínimo salarial que la misma conlleva). El Gráfico 1, como observamos, muestra que en el año de la instauración de la Paritaria Nacional docente los conflictos con paro disminuyeron en gran medida respecto del 2007. Si bien en el 2009 volvieron a subir –en un año signado por el impacto de la crisis mundial– en el 2010 se registró un menor número de conflictos con paro desde que se computaron los mismos en el 2006.

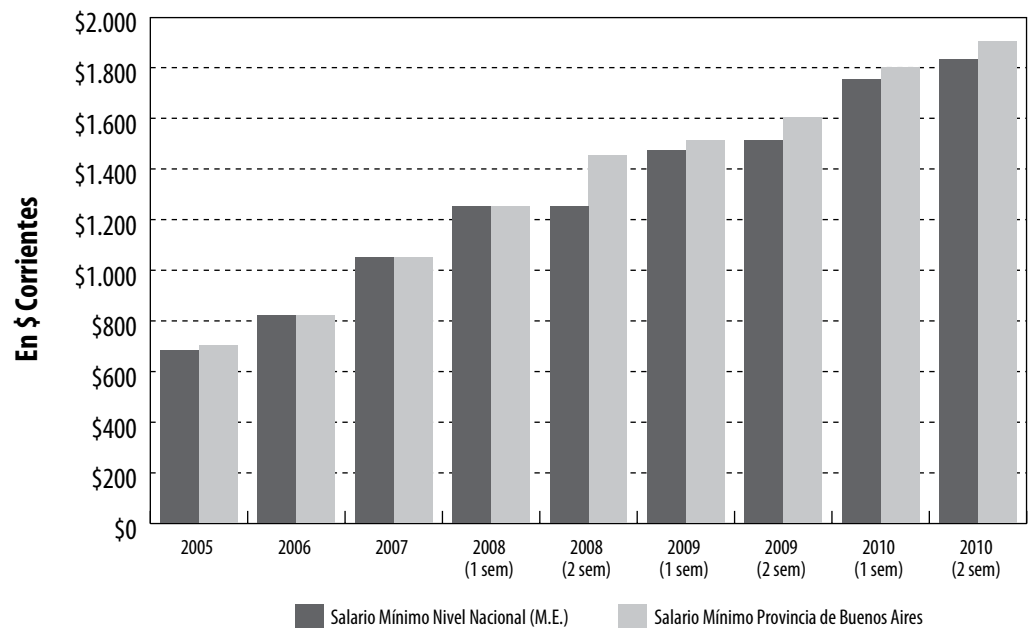
La Paritaria Nacional influye en los conflictos provinciales de dos maneras definidas. La primera es que institucionaliza un fondo compensador financiado por el gobierno nacional para un grupo de provincias que tienen dificultades para llegar al número acordado de salario mínimo nacional. Este mecanismo evidentemente ayuda a desactivar el conflicto en estas provincias. Segunda, la CTERA al haber logrado su demanda histórica –y depender de su mantenimiento para fortalecerse como actor nacional– tiene incentivos para, una vez logrado el acuerdo nacional, intentar moderar los conflictos provinciales, y consolidar la utilidad del nuevo mecanismo¹⁷.

Finalmente la (posible) tendencia a la disminución del conflicto a nivel nacional y el impacto en las provincias compensadas no es la única consecuencia de la instrumentación de la Paritaria Nacional Docente. La misma también parece impactar en las provincias no incluidas en el fondo compensador, por cuanto los sindicatos de estas provincias siempre buscan superar el parámetro de aumento establecido a nivel nacional. Por ejemplo, la Ley de Financiamiento Educativo (que estructuró la paritaria nacional) llevó al gobierno de la provincia de Buenos Aires a instaurar su propia paritaria provincial en el 2006. Este nuevo marco de negociación colectiva del sector provincial trajo aparejada la recentralización de la política salarial docente por parte del Estado provincial, mediante la implementación de un salario mínimo. El Gráfico 3 presenta una comparación entre el salario mínimo garantizado a nivel provincial y el que se fue estableciendo a nivel nacional, (finalmente institucionalizado con la paritaria de 2008).

¹⁷ Sobre este tema, ver Etchemendy 2011.

GRÁFICO 3

Evolución del salario docente mínimo garantizado. Provincia de Buenos Aires (2005-2010).



Fuente: Unidad de Estudios de la Inversión Educativa / Dirección Provincial de Planeamiento / DGCYE - Provincia de Buenos Aires.

Se puede apreciar que, a partir del 2008 –el año de la puesta en marcha de la paritaria nacional– el salario mínimo provincial aumenta sostenidamente por encima de lo establecido por la negociación nacional. En otras palabras, la paritaria entre CTERA y el gobierno parece estar actuando como piso de aumento mínimo para que SUTEBA (sindicato de base de CTERA en la provincia) posteriormente negocie, en el nivel provincial, mejoras por arriba de ese parámetro.

A modo de síntesis, el establecimiento de la Paritaria Nacional fortalece las relaciones laborales de todos los docentes argentinos. Fija un salario básico acordado por los actores y el Estado garantiza compensar a aquellas provincias que no puedan alcanzar el mínimo. Además, otorga un parámetro en la negociación para el resto de las provincias y refuerza los mecanismos de diálogo y concertación, no sólo entre nación y provincias, sino también entre sindicatos de base y gobiernos provinciales. También instala una agenda nacional en el debate educativo con la participación del actor sindical, esta vez más fortalecido.

La Paritaria Nacional, como política pública, representa un elemento fundamental de institucionalización de campos de negociación para la construcción de consensos válidos en cuestiones salariales y condiciones de trabajo. Sin embargo, factores como la inestabilidad económica o la política podrían afectar su funcionamiento efectivo. La presencia de la CTERA como interlocutor sólido indudablemente contribuye a la gobernabilidad del sistema, aun considerando sus diferencias internas y las que pueda

mantener con algunos de sus sindicatos de base. En el nivel provincial, como se observó, la paritaria puede remitirse a una cuestión meramente formal; o la existencia de factores de discrecionalidad en las decisiones, o la percepción de incumplimiento de los acuerdos o, simplemente, la no concertación, pueden ser algunas de las dificultades o frenos para avanzar en los mecanismos de conciliación. En suma, la promoción de mayores niveles de concertación y diálogo entre los actores es una condición necesaria, aunque obviamente no suficiente, para lograr la gobernabilidad de los sistemas educativos. De todos los factores que determinan el conflicto laboral, la conformación de la Paritaria Nacional Docente es el único que parece impactar, marcando una tendencia a la baja desde el año 2008.

CONSIDERACIONES FINALES

En este estudio se presentaron las características principales y el perfil del conflicto laboral docente durante el período 2006-2010. Son conflictos de larga duración, en los cuales participa gran cantidad de trabajadores y donde predomina la acción conflictiva: el paro. El reclamo principal continúa el siendo salarial –aun cuando se registra una creciente demanda por paritarias y la institucionalización de la negociación salarial– y el conflicto se desarrolla en el nivel provincial. El conflicto docente está protagonizado mayoritariamente por docentes públicos de nivel inicial y medio provincial, no así por docentes universitarios. Sin embargo, a diferencia de otros períodos, el conflicto docente entre 2006 y 2010 adquiere un perfil diferente, configurándose estrictamente como un conflicto laboral, dejando de lado las acciones como cortes, piquetes y bloqueos.

A diferencia de la década de 1990, el resurgimiento del rol coordinador del Estado nacional supuso un cambio en otros actores sociales claves como el sindicalismo docente. La alianza entre el gobierno y la CTERA culminó con la implementación de la primera Paritaria Nacional Docente fijando un salario mínimo para todo el país. La paritaria había sido un arduo reclamo por parte de la CTERA durante la década anterior. Es así como, durante el año 2003, se abre una nueva etapa para el sindicalismo de este sector. Como se mencionó, la amplia conflictividad guarda diferencias con el tipo de protestas del período anterior, es decir, la misma no ha sido parte de una creciente politización social. Principalmente, los conflictos se orientaron a recomponer el poder de los salarios y a terminar con el mecanismo del presentismo, instaurado durante los noventa. En suma, la alianza entre el gobierno nacional y la CTERA se apoya en un nuevo rol del Estado en el financiamiento y la regulación nacional del sector educativo, la estructuración de la Paritaria Nacional Docente y la centralización de las relaciones laborales a nivel nacional. De esta forma, el gobierno nacional logra apoyo amplio para la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075/05) y la Ley Nacional de Educación (26.206/06) y se posiciona con un claro acercamiento en materia educativa.

El estudio demostró que no hay una relación directa entre el nivel de aumento de salarios y la conflictividad docente a nivel provincial. Tampoco la alianza con CTERA parece haber contribuido a la baja del conflicto laboral en las provincias, aunque sí a la ausencia de medidas de fuerza de carácter nacional contra el gobierno. Entre los

factores analizados, sólo la instrumentación de la Paritaria Nacional en 2008 parece marcar una tendencia a la baja global del conflicto, aunque aún es temprano para una conclusión definitiva. Finalmente, en este estudio se dio cuenta de la especificidad de las relaciones laborales en cada una de las provincias a través de la normativa legal y de los cambios generados por la transformación del sector de la educación durante los años noventa. La iniciativa por parte de los actores provinciales (sindicato-gobierno) de salir del ámbito reglamentario del Estatuto para acceder al convenio e institucionalizar la negociación colectiva puede también mencionarse como otro rasgo de cambio durante el período 2006-2010. Sin embargo, aún es reciente para mostrar una relación directa con los niveles de institucionalización y conflictividad.

En definitiva los enfoques de Murillo y Ronconi (2004), y de Palomino, que destacan el carácter político de la relación entre el sindicalismo docente y el Estado, son los que más ayudan a entender la conflictividad laboral docente. La relación con el Estado, con los partidos políticos y con otros actores influyentes en el sistema político es considerada por dichos autores como una variable básica para comprender los comportamientos que las organizaciones gremiales tienen frente a distintos contextos. A partir del año 2003 entre la CTERA y el gobierno nacional se establece una nueva etapa. En línea con lo expuesto, los autores también se refieren a teorías tradicionales del ciclo económico, donde en períodos de *boom* económico, la conflictividad tiende a aumentar y viceversa. En este estudio, se constató que la conflictividad se mantiene en niveles altos en los noventa y en la actualidad. Por lo tanto, el factor económico no es determinante en los niveles de conflictividad laboral de los docentes argentinos.

A diferencia de los años noventa, en este estudio se señala que la estrategia del gobierno nacional fue establecer políticas tendientes a la centralización, planteando un nuevo escenario para los actores como la Paritaria Nacional por la que se puede observar, en primera instancia, una tendencia a la baja de la conflictividad. De persistir esta relación, y teniendo en cuenta la experiencia de los años noventa, se podría pensar que a más (des)centralización en las negociaciones salariales en el sector docente, (mayor) menor es la conflictividad laboral docente, lo cual sería coherente con los paradigmas clásicos de teoría de las relaciones laborales.

Finalmente, en términos de la tipología de Palamidessi (2004), este período se caracteriza por el predominio del tipo de conflictos económicos corporativos: estos se desarrollaron en torno a demandas salariales, condiciones laborales y estatuto o incorporación a paritarias. En última instancia, como señala Palomino (2009) en su tipología, el comportamiento sindical del sector docente sigue orientado hacia el conflicto y con una elevada intensidad del mismo. En otras palabras, prevalece un comportamiento sindical en el que una elevada proporción de los problemas desembocan en paros y en los que se registra una elevada intensidad medida por la prolongación de las jornadas de paro por huelguistas. Estas características se dan en sectores donde se dificulta la gestión del conflicto laboral por carencia de canales tripartitos legítimos de mediación institucional. A nivel provincial la carencia de leyes regulatorias de mediación podría afectar a la conflictividad, pero aún es temprano para determinar una relación causal entre la instalación de paritarias provinciales y los conflictos laborales docentes.