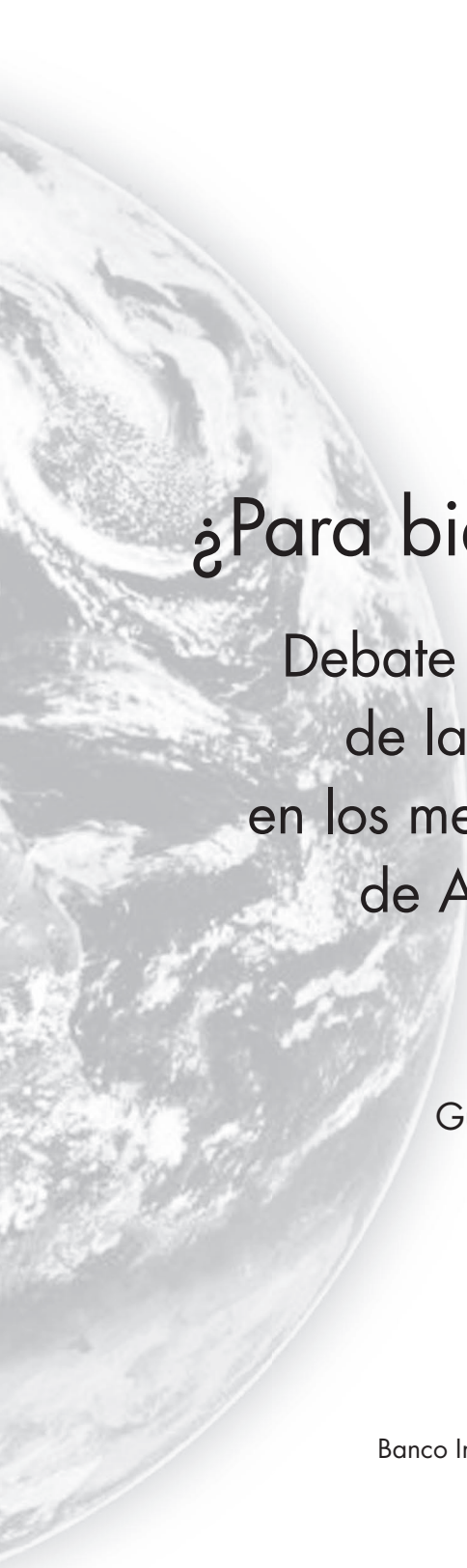




¿Para bien o para mal?

Debate sobre el
impacto de la
globalización en
los mercados de
trabajo de
América Latina

Gustavo Márquez,
Editor



¿Para bien o para mal?

Debate sobre el impacto
de la globalización
en los mercados de trabajo
de América Latina

Gustavo Márquez,
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
2005

©2005 Inter-American Development Bank

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, DC 20577

Cataloging-in-Publication data provided by the

Inter-American Development Bank

Felipe Herrera Library

¿Para bien o para mal? : debate sobre el impacto de la globalización en los
mercados de trabajo de América Latina / Gustavo Márquez, editor.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1931003971

1. Labor market—Latin America. 2. Labor laws and legislation—Latin America. 3.
Wages. 4. Labor unions. 5. Insurance, Unemployment. 6. Job creation. I. Márquez,
Gustavo. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Added title.

331.12 P45-----dc22

Contenido

Dedicatoria v
Paulo Paiva

Introducción ix
Gustavo Márquez

Capítulo 1.
El fracaso distributivo de Argentina:
El papel de la integración y las políticas públicas 1
Leonardo Gasparini

Capítulo 2.
Derechos laborales y entorno macroeconómico
en América Latina 63
Carlos Salas

Capítulo 3.
Políticas estructurales y mecanismos de compensación
para los países Andinos 89
Beethoven Herrera

Capítulo 4.
Incidencia económica de los sindicatos en América Latina 123
Peter Kuhn y Gustavo Márquez

Capítulo 5.

Seguro de desempleo y bonificación salarial anual:
Programas de garantía de ingresos en el Brasil. 137
Ilmar Ferreira Silva, Lilian Arruda Marques, Luis Ribeiro,
Ricardo Francio, Solange Sanches

Capítulo 6.

Creación y destrucción de empleos en Argentina 167
Luis Andrés y Carola Pessino

Dedicatoria

Desde 1992 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido sosteniendo un fructífero diálogo con los sindicatos del continente americano mediante reuniones regulares con la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). A lo largo de todo este tiempo, el BID y la ORIT han mantenido una relación excelente fundamentada en el respeto mutuo, así como en el deseo compartido de estrechar los vínculos que las unen y trabajar conjuntamente para resolver problemas complejos. Esta experiencia ha resultado sumamente importante tanto para el BID como para la ORIT. Ambas instituciones han aprendido mucho la una de la otra al tratar cuestiones relacionadas con los retos que plantea el desarrollo en América Latina y el Caribe: cómo promover el crecimiento económico con justicia social, cómo estimular la creación de empleos, de qué manera la integración puede ser un activo para todos y cómo se puede incluir a los trabajadores y a los pobres en esta empresa. El BID está aprendiendo de las inquietudes de los trabajadores con respecto a sus propias actividades en la región, mientras que la ORIT está haciendo lo propio en cuanto a las operaciones, estrategias, políticas y limitaciones del Banco. Es mucho lo que ambas instituciones han venido ganando con esta experiencia.

El diálogo entre el BID y la ORIT se inició gracias a dos grandes líderes regionales: el presidente del BID, Enrique Iglesias, y el secretario general de la ORIT, Luis Anderson. Fueron ambos quienes pusieron en marcha esta iniciativa, primero en forma de reuniones informales y luego de manera regular, a través del Grupo de Trabajo de Alto Nivel en Temas Sindicales. Un ejemplo palpable de dicho diálogo es la presente obra, fruto de la cooperación entre el BID y la ORIT. Los artículos que se presentan aquí se trataron en una conferencia sobre la incidencia de la globalización en el empleo y los salarios que se celebró en Brasilia en agosto de 2003, bajo los auspicios conjuntos del BID, la ORIT y el Ministerio del Trabajo de Brasil. Esa fue la última vez que vi a Luis Anderson.

En el BID todos nos apesadumbramos al enterarnos del fallecimiento de Luis Anderson una tarde de noviembre en Caracas. Habíamos venido trabajando en estrecha colaboración con él y la ORIT, y teníamos muchos proyectos por delante. Y así, de

repente, nos dejó. En el BID concebimos entonces la publicación de esta obra como nuestro homenaje póstumo a él. Esta obra es prueba fehaciente de que su sueño no ha muerto y que sigue vivo nuestro compromiso de llevar adelante ese empeño.

Conocí a Luis Anderson cuando yo ocupaba el cargo de ministro del Trabajo en el primer gabinete de Fernando Cardoso. Por aquel entonces Brasil se preparaba para ser la sede de la reunión cumbre de presidentes del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual tuvo lugar en Belo Horizonte en 1997. En su condición de secretario general de la ORIT, Luis Anderson acudió a Brasilia para tratar sobre la participación del movimiento sindical en esa cumbre. Aunque el resultado no estuvo a la altura de las expectativas generales, la labor de cabildeo de Anderson contribuyó con la posición de Brasil como defensor de los intereses de los trabajadores en el ALCA.

Durante mi gestión como ministro del Trabajo me entrevisté con Anderson y trabajé con él en numerosas ocasiones. Su apoyo me resultó sumamente importante para modificar la posición internacional de Brasil en cuanto a cuestiones tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Brasil comenzó a desempeñar un papel importante en el tratamiento y la posterior aprobación de los convenios que rigen las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Me parece que es justo decir que Anderson desempeñó un papel crucial en la elección de Juan Somavia como director general de la OIT. Brasil fue el primer país en unirse a Chile en el respaldo a la candidatura de Somavia.

Esta relación con el movimiento sindical contribuyó a impulsar otros cambios en Brasil. En el gobierno de Cardoso tratamos de mantener el diálogo con los sindicatos, respetando al mismo tiempo las diferencias políticas, y lo que es aún más importante, respetando la distinción entre lo que es el interés público y el interés privado; en otras palabras, respetamos la opinión y la preferencia política del otro.

Fue mucho lo que aprendí de esa experiencia, de mi relación con Luis Anderson y con los representantes sindicales brasileños. Cuando vine al BID, traje conmigo las lecciones aprendidas.

Me inicié en el BID como vicepresidente de Planificación y Administración en julio de 1999. Una de mis primeras actividades fue asistir a una de las reuniones informales del BID y la ORIT. Recuerdo que durante el almuerzo me volví a encontrar con Luis Anderson al cabo de cierto tiempo. Desde ese entonces he tenido el honor de representar al BID en la junta directiva del Grupo de Trabajo de Alto Nivel en Temas Sindicales. Anderson era director en representación de la ORIT. Debo confesar que disfruté muchísimo mi participación en esta iniciativa durante mis cinco años en el BID. Mantuvimos un diálogo sumamente fructífero, buscando puntos de convergencia en nuestras conversaciones y en pos de nuestro empeño de propiciar el consenso. Logramos establecer una estrecha relación basada en la confianza, la amistad y la buena voluntad. Fue a partir de esa relación que surgieron varios proyectos concretos. Por ejemplo, en colaboración con la ORIT, el BID ha promovido activamente las iniciativas para erradicar el trabajo infantil, financiando más de 32 proyectos con un valor total de US\$315 millones, destinados a proteger a los niños, así como estudios y una campaña publicitaria titulada *"Don't call me street kid"*.

Anderson aportó a ese diálogo con el BID su experiencia y el conocimiento de su dilatada carrera como trabajador, dirigente sindical, líder político y hombre de visión.

Este panameño fue un electricista, soldador y técnico que trabajó en la reconstrucción del Canal de Panamá¹ y que comenzó su carrera como dirigente del Sindicato de Trabajadores del Canal de Panamá en 1962, cuando se unió al movimiento sindical panameño. En 1983 fue elegido secretario general de la ORIT. Durante un tiempo en los años 80 ocupó el cargo de ministro del Trabajo en el gobierno del general Omar Torrijos. En su condición de ministro, Anderson participó en las negociaciones del tratado Torrijos-Carter que tuvo como resultado el traspaso de la administración del Canal a Panamá. En 1986 dimitió de su cargo en el gabinete, porque no pudo aceptar el acuerdo de Panamá con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Fue entonces cuando Anderson reanudó su gestión como secretario general de la ORIT.

Considero que su aporte más importante al movimiento sindical fue ir haciéndolo cambiar su posición de un corporativismo estrecho hacia un ámbito mucho más amplio. Se dio cuenta de que el mundo estaba cambiando y entendió que los sindicatos debían cambiar con él, sin olvidar jamás su papel primordial, pero sabiendo cómo ir avanzando. Entendió que los sindicatos se deben ocupar de todos los aspectos de la ciudadanía y de todas las personas, no sólo las que están empleadas sino también las desempleadas. Los sindicatos deben luchar por los derechos de la mujer y los de las personas de toda proveniencia étnica y racial. Deben desempeñar un papel activo en la protección del medio ambiente natural, en la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y en la defensa de los derechos humanos. Y la fuerza laboral debe tratar minuciosamente todos los aspectos de la integración regional, para poder cerciorarse de que nadie quede rezagado en el proceso. Luis Anderson fue una voz infatigable a favor de la mejora de los niveles de vida y la educación de todos los habitantes de la región.

En su condición de secretario general de la ORIT, siempre fue un defensor de la gente trabajadora de toda la región. Gracias a su destreza como negociador, pudo entrevistarse con los presidentes de la mayoría de los países, a fin de tratar cuestiones de interés para los trabajadores de cada uno de ellos.

Su compromiso político con la democracia y la libertad quedaron demostrados por su protesta contra las invasiones de Guatemala, República Dominicana, Panamá, Granada, Hungría, Afganistán y Checoslovaquia. Tenía la convicción de que la dictadura es mala, independientemente de la circunstancia y la ideología; no existe tal cosa como un “buen dictador”.

Luchó por la democracia, la libertad y para que los trabajadores tuviesen una voz en las negociaciones sobre comercio e integración. Acercó a la ORIT a un diálogo abierto con el BID, el Banco Mundial, el FMI y la OMC.

Anderson falleció mientras se preparaba para asistir a la reunión cumbre de ministerios del Trabajo que se celebraría en Miami. Ya tenía lista su ponencia², la cual cerraría con las siguientes palabras:

1. Le debo a Víctor Báez y Beethoven Herrera Valencia la recopilación de los detalles de la larga carrera de Luis Anderson.

2. Agradezco a Beethoven Herrera Valencia por haberla compartido con nosotros.

“Un área de Libre Comercio de las Américas que sólo tienda a defender los intereses de las grandes corporaciones va a agravar la situación y por eso vamos a hacer cuanto sea necesario para conseguir que el proceso de integración comercial que avanza por el mundo garantice empleos dignos, preserve nuestro entorno ambiental, sea equitativo en el tratamiento entre países y otorgue especial consideración a las regiones mas débiles. Y ojalá los que conducen el proceso, tan vigilantes para proteger los intereses de los poderosos, se percaten a tiempo de que a los pobres se les está agotando la paciencia”.

Desafortunadamente no alcanzó a presentar su ponencia en dicha reunión cumbre. Por respeto a sus ideas, me he permitido citar sus últimas palabras.

Luis Anderson asumió un profundo compromiso con América Latina. Quizá no sea una coincidencia que las iniciales tanto de América Latina como de Luis Anderson sean las mismas. Anderson nos deja un extraordinario legado de entrega a la justicia social, la equidad y los derechos de la gente trabajadora de todo el continente americano.

En nombre de mis colegas en el BID que participaron en el Grupo de Trabajo de Alto Nivel en Temas Sindicales, deseo expresar nuestro pésame y lo mucho que le debemos a Luis Anderson, a su inspiración, su amistad y su ejemplo como líder y ser humano. Lo extrañaremos muchísimo.

Concluyo con unas palabras de Bertolt Brecht que considero de lo más apropiadas para Luis Anderson:

“Hay hombres que luchan un día y son buenos. Hay otros que luchan un año y son mejores. Hay quienes luchan muchos años, y son muy buenos. Pero hay los que luchan toda la vida, éstos son los imprescindibles”.

Paulo Paiva
Austin, Texas
Noviembre de 2004

Introducción

Gustavo Márquez¹

La región de América Latina y el Caribe se halla en una encrucijada crítica. Las reformas fiscales y económicas emprendidas durante los últimos dos decenios han iniciado un proceso de reestructuración y racionalización económica necesario para poder competir con éxito en la economía globalizada. Sin embargo, al mismo tiempo existe la percepción generalizada de que la globalización, o, más precisamente, las políticas de los gobiernos que han acogido la globalización, han hecho aumentar la desigualdad, el desempleo y el estancamiento de los salarios.

El meollo de esta cuestión reside en las políticas laborales. Una evolución favorable de la productividad, y por ende de la competitividad, sólo puede provenir de mejores prácticas laborales y condiciones de trabajo. Se trata, primera y principalmente, de un llamado a una mejor educación de la población en general. Pero la economía también necesita de un mercado laboral funcional para que esas capacidades se puedan convertir en una mayor productividad de la fuerza laboral.

Desafortunadamente, el debate público sobre las políticas laborales que se deben utilizar para mejorar el funcionamiento del mercado laboral oscila, entre los extremos de propugnar el cese de la interferencia del Estado y las políticas públicas en una relación inherentemente privada como la que hay entre empresas y trabajadores y, sugerir la adopción por parte del Estado de un papel intervencionista crítico en la regulación o legislación de una relación que también es fundamentalmente asimétrica.

Ninguno de estos puntos de vista extremos es sostenible. La obra publicada reconocida que se cita a menudo como fundamento para la adopción de un enfoque de *laissez-faire* es en realidad muy clara en cuanto a la necesidad de acción pública en instancias tales como el mercado laboral, en el que los contratos no siempre se pueden hacer cumplir con facilidad, el “producto” no está claramente definido, la vigilancia

1. Gustavo Márquez es el asesor principal laboral del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

es a menudo difícil y la información es escasa. Por otro lado, no es posible sostener un papel demasiado amplio para el Estado en una economía abierta en la que muchos de los parámetros de las políticas públicas se ven limitados por las fuerzas del mercado internacional, en el que hay una gran incertidumbre y el cambio tecnológico es rápido.

El Banco ha venido desarrollando una participación activa en este debate, como parte integral de sus medidas de promoción de la reforma regulatoria y la modernización de las instituciones laborales de la región. Esta participación se ha llevado a cabo tanto a través de las operaciones de crédito del Banco, como a través del diálogo activo con los socios sociales. Desde 1992, el Banco y el movimiento sindical representado por la Organización Regional Internacional de Trabajadores (ORIT, entidad que agrupa a los sindicatos de la región) han venido sosteniendo reuniones para tratar y analizar maneras de hallar métodos constructivos y consensuados de actuar y prevenir conflictos que pudiesen surgir a raíz del desarrollo de proyectos financiados por el Banco. Sin embargo, las dos partes de este diálogo no tardaron en procurar ampliar el ámbito del debate a cuestiones más estratégicas y orientadas a las políticas. Luis Anderson, a la sazón Secretario General de la ORIT, insistió mucho en la necesidad de un diálogo bien informado sobre los efectos que la globalización está teniendo en nuestros mercados laborales.

Este libro es uno de los productos de dicho diálogo. Los estudios que aquí se presentan fueron preparados originalmente con miras a su exposición y análisis en una conferencia que tuvo lugar en Brasilia en agosto de 2003. La conferencia fue organizada conjuntamente por la ORIT, el Ministerio del Trabajo de Brasil y el BID. En ella se dio cita a un impresionante grupo de profesionales reconocidos de la región para tratar los efectos de la globalización en el empleo y los salarios, así como las posibles soluciones de políticas. El propósito de la conferencia fue reunir en un mismo foro los considerablemente divergentes puntos de vista y perspectivas de los investigadores de la región sobre la materia.

La conferencia se inició con la presentación de un estudio de Leonardo Gasparini (de la Universidad de La Plata, Argentina) sobre la globalización y la desigualdad del ingreso en Argentina. Gasparini subraya un elemento crucial de esta discusión: la globalización puede tener efectos adversos en cuanto a la desigualdad a través de cambios en la demanda de mano de obra. Sostiene que los gobiernos deberían adoptar políticas destinadas a aminorar los efectos de la integración a la economía mundial; nos recuerda que no proceder de tal manera puede poner en peligro la viabilidad política y social del proceso de integración.

La siguiente presentación versó sobre el tema de las reglas laborales, sus repercusiones en la productividad y la competitividad, y su aplicación en la región. Carlos Salas, del Instituto Mexicano de Estudios Laborales, sostiene que va en aumento la obra publicada que indica que la aplicación de los parámetros laborales puede incidir positivamente en la productividad y el crecimiento. También observa que la aplicación eficaz de los derechos laborales en un entorno democrático incide considerablemente en la productividad y los salarios.

Beethoven Herrera y Jaime Acosta, de la Escuela Nacional Sindical de Colombia, presentaron una descripción de un mecanismo de fondo de compensación concebido según el modelo de la Unión Europea, el cual proponen como instrumento para una

integración más rápida, eficaz y justa de los países del grupo andino. Sostienen que esos mecanismos de compensación son un elemento crucial del proceso de integración en vista de la heterogeneidad, tanto entre los países como internamente entre ellos, que produce sectores y países más y menos favorecidos. Aseveran que el mecanismo de compensación propuesto en el documento se necesita para poder preservar la dirección y aumentar la viabilidad económica, social y política del proceso de integración de la región andina.

En la siguiente sesión, Gustavo Márquez (del Departamento de Investigación del BID) presentó un trabajo realizado conjuntamente con Peter Kuhn, de la Universidad de California en Santa Bárbara (UCSB), sobre los efectos que han tenido los sindicatos en el desempeño económico de las empresas públicas y privadas de la región. Los autores sostienen, basándose en una serie de estudios empíricos que resumen en su trabajo, que no se justifica ni la oposición ni el respaldo absoluto a los sindicatos desde el punto de vista de la producción. En todos los casos es preciso observar detenidamente los detalles de cada ramo, las relaciones industriales y los métodos de producción, para poder evaluar los efectos de los sindicatos en la productividad.

La sesión siguiente se dedicó a la presentación de un trabajo preparado por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos de Brasil (DIESSE) sobre la experiencia brasileña con programas de apoyo al ingreso. Los autores sostienen que las políticas brasileñas de apoyo al ingreso (seguro de desempleo y garantía de salario mínimo) han sido importantes para moderar los efectos de la globalización en el ingreso de los trabajadores. Sin embargo, sostienen que esas políticas, a pesar de lo importante que hayan podido ser, no fueron lo suficientemente amplias o eficaces como para compensar los efectos de la globalización en los trabajadores.

La última sesión se dedicó a ahondar en la cuestión de la creación y destrucción de empleos. La dinámica del mercado laboral se ve precariamente reflejada en los indicadores que habitualmente se utilizan para cuantificar las existencias estáticas en lugar de los flujos dinámicos de ingreso y egreso del mercado laboral. Carola Pessino y Luis Andrés (de la Universidad Torcuato di Tella, de Argentina) sostienen que el principal efecto que tuvieron las políticas de globalización durante los años 90 en Argentina fue el de hacer aumentar la destrucción de empleos (especialmente en el sector de los servicios) sin que se produjera un efecto compensador en la creación de empleos en otros sectores; de ahí el aumento del desempleo que experimentó la Argentina durante esa década.

El cometido de la conferencia no fue culminar en una serie de “conclusiones y recomendaciones de políticas”, sino más bien indagar sobre los puntos de vista contrapuestos de las principales corrientes representadas por los investigadores académicos (Gasparini, Pessino y Andrés, Kuhn y Márquez) y los sindicales (Salas, Herrera y Acosta, y el DIESSE). La primera lección que se desprende del debate es el escaso contraste que hay en cuanto a la importancia de la viabilidad social y política (por contraste con la simple eficiencia económica) del proceso de globalización. En vez de fijarse en la insensibilidad de los académicos que pasan por alto la necesidad de políticas de redistribución y el sermoneo del programa antiglobalización por parte de dirigentes sindicales de gran corazón, la conferencia fue más bien un encuentro de investigadores profesionales que se concentraron en diversos aspectos del problema de cómo darle viabilidad social y política al proceso de integración a la economía mundial.

No hay desacuerdo en cuanto a la necesidad de utilizar políticas públicas para aumentar el bienestar de los trabajadores. El mejoramiento del bienestar de estos depende de dos procesos íntimamente relacionados. En primer lugar, requiere del aumento de la productividad de la fuerza laboral, que es la fuente primordial de crecimiento sostenible e incremento del salario real. Todos los autores que han aportado a esta obra se concentran en los efectos que pueden tener las políticas que proponen en el crecimiento de la productividad, pero cada uno de ellos subraya un aspecto distinto de un proceso mucho más amplio. En segundo lugar, exige el logro de condiciones de trabajo mejores, más seguras y que propendan a una mayor productividad. Esto sólo se puede lograr en un entorno que permita que trabajadores, sindicatos y empresas formulen contratos de trabajo que se puedan hacer cumplir y que sean justos. Corresponde al Estado la responsabilidad de concebir y aplicar un marco regulatorio eficaz que promueva resultados sociales positivos e incentive la creación de un marco propicio para la negociación del salario y que fomente la cooperación entre empresas y trabajadores.

Sin embargo, la reforma del mercado laboral es un proceso sumamente complejo. En primer lugar, debe contar con el concurso de numerosos agentes movidos por incentivos económicos divergentes y puntos de vista e intereses políticos distintos. Si algo ha quedado en claro es que los trabajos que se exponen en la presente obra han hecho ver que esos puntos de vista e intereses políticos diversos no entorpecen el desarrollo de un diálogo significativo. En segundo lugar, la reforma laboral sólo puede tener éxito si acomete el rediseño del marco institucional de las políticas laborales, el cual fue concebido para funcionar dentro de un conjunto de limitaciones y oportunidades económicas muy distintas de las que gravitan actualmente sobre la región. Se trata de un reto para todos los involucrados dada la incertidumbre que crea la apertura y la integración en la economía mundial para todos los factores sociales. Alcanzar el nivel de confianza que se necesita para poder aplicar cualquier reforma política de fondo requiere de un diálogo abierto y bien informado. Sólo cabe esperar que esta obra se convierta en una muestra entre muchas de ese tipo de diálogo. Finalmente, pero de ninguna manera en último lugar de importancia, la reforma laboral es un proceso de largo aliento y maduración paulatina que se debe acometer en un contexto en el que el desempleo creciente, la cada vez peor distribución del ingreso y el estancamiento del ingreso real están generando presiones para que los gobiernos tomen medidas rápidas y visibles.

Esta obra tiene una deuda de gratitud para con Enrique V. Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, y Luis Anderson, quien hasta su fallecimiento se desempeñó como secretario general de la ORIT. Ambos han tenido el acierto de involucrar a sus respectivas instituciones en un diálogo productivo y respetuoso. Jacques Wagner, a la sazón ministro del Trabajo de Brasil, siempre se mostró ganado a la idea y dio su apoyo a la conferencia de muchas maneras distintas. A él, nuestros especiales agradecimientos.

Paulo Paiva, ex vicepresidente de Planificación y Administración del BID, es un colega comprometido y un líder genial. Su apoyo y liderazgo contribuyeron a hacer posible esta obra. Víctor Báez y Álvaro Orsatti, de la ORIT, y Thomas Palley, a la sazón economista principal de la AFL-CIO, formaron parte, junto con Andrew Morrison

y yo, de la comisión encargada de seleccionar los trabajos que se debían presentar en la conferencia. Daniel Martin y Richard Fletcher (BID) siempre estuvieron prestos a brindar su asesoría, y su dedicación a las políticas laborales equitativas resultó ser una fuente de inspiración para todos nosotros.

Viviane Azevedo, del BID, se encargó de los innumerables detalles de concebir los términos de referencia, la contratación y hacernos cumplir incansablemente los plazos a todos nosotros. María Helena Melasecca (del RES/BID) estuvo a cargo de toda la logística de la conferencia e hizo posible que todos disfrutáramos de una conferencia bien organizada. Rita Funaro estuvo al frente de la producción de esta obra, incluida la traducción y edición de la misma, a cargo de Madison Boeker, Francisco Pance y Verónica Coon.

Vaya nuestro reconocimiento a los autores por la paciencia de que hicieron gala durante las múltiples revisiones de los documentos originales, así como por haber aguantado la estricta aplicación de nuestro régimen de plazos. Igualmente vaya un agradecimiento especial a Lyle Bivens (del Instituto de Políticas Económicas), José Olivio Oliveira (de la Confederación Internacional de Sindicatos del Libre Comercio - ICFTU), Diego Olivares (de la Central Única de Trabajadores de Chile), Armando Caro Figueroa (ex ministro del Trabajo de Argentina) y Eduardo Ribeiro (de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, de Brasil), por sus útiles y acertados comentarios sobre los trabajos presentados en la conferencia.



Capítulo I

El fracaso distributivo de Argentina: el papel de la integración y las políticas públicas

*Leonardo Gasparini*¹

Históricamente, Argentina ha sido una de las economías más igualitarias de América Latina. La actual evidencia empírica sugiere que durante los treinta años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, Argentina mantuvo niveles de desigualdad bajos y estables, con índices de pobreza no muy diferentes a los de los países desarrollados (Altimir, 1986; Gasparini, 1999; WIDER, 2000). La historia del país durante las siguientes tres décadas ha sido completamente diferente. Desde mediados de los setenta hasta el presente, Argentina ha experimentado drásticos cambios distributivos, que se han traducido en aumentos sustanciales de la desigualdad y la pobreza, hasta alcanzar niveles no muy inferiores a los promedios de América Latina (Lee, 2000; Gasparini y otros, 2001; Altimir y otros, 2002). El coeficiente de Gini de la distri-

1. Leonardo Gasparini está afiliado al Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

bución del ingreso per cápita familiar aumentó de 0,345 a 0,538 entre 1974 y 2002, mientras que la tasa de incidencia de la pobreza, utilizando la línea moderada oficial de la pobreza, creció de 5% a más de 50% en el mismo período. Ningún otro país latinoamericano ha sufrido este tipo de cambios tan radicales.

En el caso de Argentina, se puede observar que la desigualdad no ha aumentado a un ritmo estable durante las últimas tres décadas. Por cierto, es posible identificar dos tipos de eventos que han moldeado la distribución: (i) las crisis macroeconómicas profundas (1988-1989 y 2001-2002) y (ii) los períodos de integración económica (finales de los setenta y gran parte de los noventa). Las crisis macroeconómicas han demostrado repercusiones distributivas más marcadas, aunque de duración más breve. Sin embargo, cabe señalar que los episodios de integración han sufrido consecuencias más perdurables. Tanto las crisis macroeconómicas como los períodos de integración han acarreado reducciones en la demanda relativa de mano de obra no calificada, lo que ha disminuido el empleo y los salarios en este grupo, además de haber acentuado la desigualdad y la pobreza.

En este capítulo se analizan los cambios ocurridos en la distribución del ingreso en Argentina, y se subraya la relación que existe entre el aumento de la desigualdad y la pobreza, y el proceso de integración del país a la economía mundial. El estudio presenta explicaciones alternativas de los patrones distributivos observados en Argentina y evalúa sus méritos relativos, a la luz de la teoría económica y la evidencia empírica disponibles. Se argumenta que aunque la integración puede ciertamente exacerbar la desigualdad en el corto y mediano plazo en países como Argentina, los gobiernos pueden tomar medidas para aliviar los efectos de la transición. Dejar de hacerlo, tal como ha sido el caso en Argentina, puede poner en peligro todo el proceso de integración y liberalización.

Cambios distributivos en Argentina

La mejor fuente de datos para estudiar la distribución del ingreso en Argentina es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) lleva a cabo esta encuesta en los meses de mayo y octubre de cada año. Actualmente incluye 31 zonas urbanas en las que reside 70% de la población urbana de Argentina.² Cada encuesta incluye alrededor de 80.000 observaciones (individuos). La EPH recaba datos sobre las características sociales y demográficas, situación laboral, horas trabajadas, salario, ingresos, tipo de empleo, nivel educativo y situación migratoria de los individuos, y sus datos sobre la zona metropolitana de Buenos Aires, o Gran Buenos Aires (GBA), se remontan a 1974. Aproximadamente una tercera parte de la población de Argentina vive en el GBA. Durante los últimos veinte años se han venido añadiendo otras zonas urbanas a la EPH.

2. Aunque la Encuesta Permanente de Hogares, una encuesta urbana, no cumple con uno de los criterios definidos por Deininger y Squire (1996), no deja de ser representativa de un segmento bastante considerable de la población de Argentina, si se considera que el 85% de la población vive en áreas urbanas. La validez de sus resultados no parece verse afectada por su restricción geográfica. Por ejemplo, según una encuesta reciente del Banco Mundial, la desigualdad no cambia significativamente al incluir zonas rurales no dispersas.

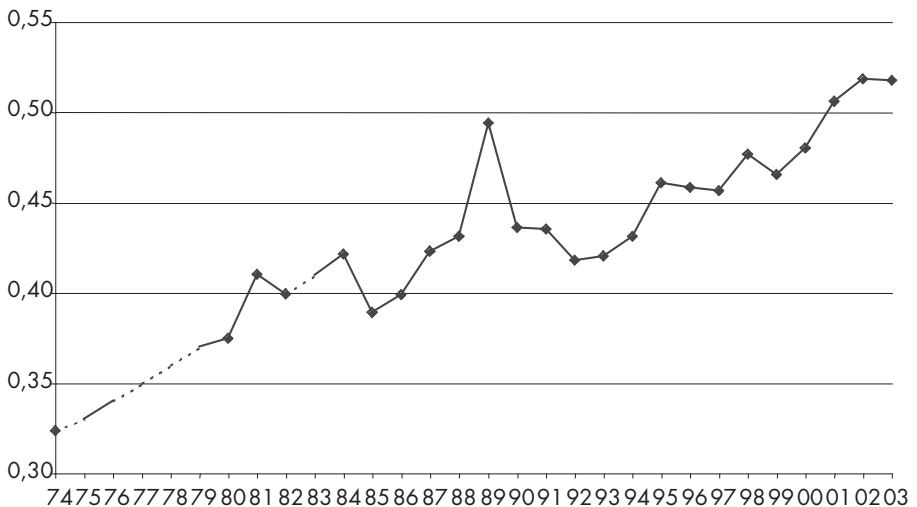
La desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado considerablemente desde los setenta, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1.1. El coeficiente de Gini computado sobre la distribución del ingreso familiar equivalente en el GBA subió de 0,324 en 1974 a 0,518 en 2003.³

La desigualdad se disparó durante la segunda mitad de la década de los setenta, se demostró estable durante la primera mitad de la década de los ochenta y aumentó marcadamente durante la crisis macroeconómica de hacia finales de los ochenta. El Gini disminuyó tras la estabilización, pero no volvió a los niveles que se habían observado antes de la crisis. Cabe notar que la desigualdad volvió a aumentar durante los años noventa: el coeficiente de Gini creció 6 puntos entre 1992 y 1998. Posteriormente, la crisis macroeconómica de 2001-2002 hizo aumentar esa cifra en 4 puntos adicionales.

El resto de esta sección tiene por objeto mostrar que: (i) el patrón del Gráfico 2.1 es robusto a diversos cambios metodológicos; (ii) el aumento de la desigualdad en Argentina ha sido sustancialmente mayor al experimentado por otros países de América Latina; y (iii) el incremento de la desigualdad fue lo suficientemente grande como para implicar un fuerte aumento de la pobreza y reducción del bienestar agregado.

Gráfico 1.1. Coeficiente de Gini

Distribución del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2003



Fuente: Cálculos del autor basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

3. El ingreso familiar equivalente de un individuo se define como el cociente entre el ingreso total de la familia y el número de adultos equivalentes de la misma, elevado a un parámetro de economías de escala internas al hogar. En este trabajo se utiliza la escala de adultos equivalentes empleada para la estimación oficial de la pobreza, y un parámetro de economías de escala igual a 0,8. (Véase Deaton y Zaidi, 2002). Todos los valores corresponden a la EPH de octubre, con excepción de 2003, cuando se emplearon los valores correspondientes a la de mayo.

Robustez de los resultados

El Cuadro 1.1. muestra varios índices de desigualdad sobre la distribución del ingreso familiar equivalente en el GBA. Todas las medidas reflejan el patrón creciente del Gráfico 1.1. El crecimiento registrado de la desigualdad es aún mayor para índices que le otorgan mayor peso a la cola inferior de la distribución (por ejemplo, Atkinson, con un parámetro de aversión a la desigualdad igual a 2). Los pobres han sufrido pérdidas significativas en términos relativos: la participación del decil más pobre cayó de 3% en 1974 a 1,2% en 2003, mientras que el cociente de ingresos entre el decil más alto y el decil más bajo aumentó de 8 a más de 30 en el transcurso de tres décadas.

Los patrones de desigualdad son similares al tomarse en cuenta otras variables de ingreso, tales como el ingreso per cápita familiar, los ingresos laborales, o el salario horario.⁴ El aumento de la desigualdad salarial, aunque considerable, no fue tan pronunciado como el de la desigualdad del ingreso familiar: mientras que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar equivalente aumentó 19 puntos entre 1974 y 2002, el incremento del Gini en la distribución de salarios horarios fue de 10 puntos.

Como parte del análisis que sigue se seleccionan seis años de relativa estabilidad macroeconómica (para el estándar argentino): 1974, 1980, 1986, 1992, 1998 y 2002.⁵ Estos años permiten definir cinco subperíodos de longitud semejante. Por supuesto, todos estos años tienen peculiaridades que impiden una comparación exacta; sin embargo, es importante notar que la distribución del ingreso alrededor de esos años parece bastante estable.⁶ El Cuadro 1.2. muestra las variaciones en las medidas de desigualdad en los cinco períodos seleccionados. En el caso de la mayoría de los indicadores, el mayor aumento ocurrió entre 1992 y 1998, seguido de los períodos 1998-2002 ó 1974-1980, según el índice considerado. Nótese que en los ochenta la desigualdad del ingreso familiar aumentó, a la vez que la dispersión salarial se redujo.

El análisis de dominancia de Lorenz confirma el patrón de desigualdad cada vez mayor. De todas las posibles combinaciones de pares de los seis años seleccionados, siempre hay dominancia de Lorenz del primer año sobre el segundo, salvo en la comparación 1980-1986. El Gráfico 1.2. muestra claramente que las curvas de Lorenz correspondientes a los seis años seleccionados no se cruzan.⁷ Cabe señalar, que el gráfico es ilustrativo del gran cambio distributivo ocurrido en los noventa. Las funciones de densidad estimadas del Gráfico 1.3. también muestran claramente los enormes desplazamientos de la distribución del ingreso. Se puede observar que las funciones de densidad se han ido aplanando cada vez más, con una cola izquierda más ancha, lo que implica una mayor desigualdad y pobreza.

Hasta este punto todas las estadísticas se han referido al GBA, ya que la EPH se realizó inicialmente sólo en esa zona y se fue extendiendo lentamente hacia otras áreas

4. Véanse en Gasparini (2004) las medidas detalladas de estas variables para el período 1974–2003.

5. La crisis macroeconómica de 2001–2002 parece haber finalizado en octubre de 2002.

6. Con información de Altimir (1986), Gasparini (1999) reporta Ginis para los años cincuenta y sesenta semejantes a aquellos computados en la EPH de 1974.

7. Estrictamente, aunque no se puede apreciar en el gráfico, las curvas de Lorenz para 1980–1986 se intersectan en la cola inferior de la distribución.

Cuadro 1.1. Medidas de desigualdad

Distribución del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2003

	Participación de deciles			Coeficiente				
	1	10	10/1	Gini	Theil	CV	Atk(1)	Atk(2)
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)
OCT-74	3,0	25,1	8,2	0,324	0,187	0,752	0,166	0,379
OCT-80	2,6	28,4	11,0	0,374	0,241	0,796	0,209	0,367
OCT-81	2,3	31,8	14,1	0,410	0,308	0,977	0,249	0,427
OCT-82	2,3	30,8	13,2	0,399	0,299	1,011	0,239	0,414
OCT-84	2,0	32,8	16,6	0,421	0,373	1,465	0,269	0,458
OCT-85	2,4	29,2	12,4	0,389	0,262	0,837	0,227	0,400
OCT-86	2,4	30,6	13,0	0,399	0,289	0,939	0,236	0,405
MAY-87	2,3	31,4	13,4	0,402	0,303	1,003	0,241	0,411
OCT-87	2,0	32,3	15,9	0,423	0,329	1,045	0,265	0,453
MAY-88	1,8	33,2	18,0	0,445	0,359	1,070	0,292	0,496
OCT-88	1,9	32,3	17,3	0,431	0,333	1,027	0,279	0,492
MAY-89	1,8	33,9	18,4	0,444	0,382	1,404	0,293	0,511
OCT-89	1,6	38,3	24,1	0,494	0,478	1,411	0,351	0,659
MAY-90	1,7	33,9	19,4	0,450	0,394	1,477	0,306	0,568
OCT-90	2,1	33,9	16,1	0,436	0,370	1,196	0,279	0,465
MAY-91	1,9	33,3	17,2	0,439	0,345	1,009	0,283	0,487
OCT-91	2,1	34,2	16,0	0,435	0,390	1,390	0,277	0,450
MAY-92	2,2	31,2	14,2	0,407	0,296	0,921	0,246	0,423
OCT-92	2,2	31,6	14,7	0,418	0,311	0,952	0,258	0,450
MAY-93	2,0	33,2	16,8	0,432	0,354	1,147	0,276	0,462
OCT-93	1,8	31,4	17,0	0,420	0,316	0,966	0,268	0,479
MAY-94	2,0	32,4	16,2	0,424	0,327	1,010	0,267	0,458
OCT-94	2,0	33,0	16,4	0,431	0,346	1,091	0,274	0,459
MAY-95	1,8	33,0	18,3	0,436	0,343	1,023	0,284	0,497
OCT-95	1,7	35,6	21,2	0,461	0,395	1,142	0,311	0,521
MAY-96	1,7	34,4	20,0	0,451	0,370	1,069	0,300	0,517
OCT-96	1,7	34,7	20,5	0,458	0,388	1,134	0,312	0,557

Continued

Cuadro 1.1. Medidas de desigualdad. *(continued)*

Distribución del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2003

	Participación de deciles			Coeficiente				
	1 (i)	10 (ii)	10/1 (iii)	Gini (iv)	Theil (v)	CV (vi)	Atk(1) (vii)	Atk(2) (viii)
MAY-97	1,6	34,9	21,4	0,462	0,390	1,114	0,315	0,542
OCT-97	1,6	34,3	21,3	0,457	0,384	1,237	0,311	0,539
MAY-98	1,6	35,3	22,3	0,468	0,396	1,116	0,321	0,550
OCT-98	1,5	35,7	24,3	0,477	0,415	1,161	0,336	0,569
MAY-99	1,4	35,7	25,4	0,473	0,410	1,146	0,334	0,582
OCT-99	1,5	34,7	22,6	0,465	0,388	1,079	0,321	0,559
MAY-00	1,5	36,0	24,2	0,480	0,419	1,148	0,338	0,571
OCT-00	1,4	35,7	26,1	0,480	0,415	1,130	0,344	0,607
MAY-01	1,2	37,7	32,0	0,498	0,455	1,221	0,368	0,629
OCT-01	1,1	37,6	34,0	0,506	0,458	1,174	0,381	0,654
MAY-02	0,9	38,8	42,6	0,522	0,501	1,299	0,409	0,686
OCT-02	1,1	39,3	35,5	0,518	0,492	1,260	0,391	0,627
MAY-03	1,2	38,8	31,2	0,518	0,489	1,258	0,385	0,615

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

CV = Coeficiente de variación. Atk (ε) se refiere al índice de Atkinson a partir de una función de bienestar CES con parámetro ε

urbanas. El Cuadro 1.3. muestra estadísticas para el agregado de las 28 zonas urbanas incluidas en la EPH, aunque limita el análisis al período 1992-2003. El patrón de crecimiento de la desigualdad presentado para el GBA en el Gráfico 1.1. se verifica para todas las áreas urbanas de Argentina. Obsérvese que el aumento de la desigualdad en los años noventa fue algo mayor en el GBA. Mientras que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar equivalente en el GBA aumentó 10 puntos entre 1992 y 2002, el incremento en el agregado de áreas urbanas fue de 8 puntos.⁸

El Cuadro 1.4. muestra el coeficiente de Gini sobre la distribución de numerosas variables de ingresos familiares, tanto en el GBA como en Argentina. Las columnas (i) a (v) consideran distintas escalas de adulto equivalente, la (vi) restringe el ingreso a las fuentes laborales, la columna (vii) considera el ingreso total familiar sin ajustar

8. Véanse en el sitio web del CEDLAS (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.htm) datos estadísticos sobre la desigualdad en todas las zonas urbanas.

Cuadro 1.2. Cambios en las medidas de desigualdad

Distribución del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2002

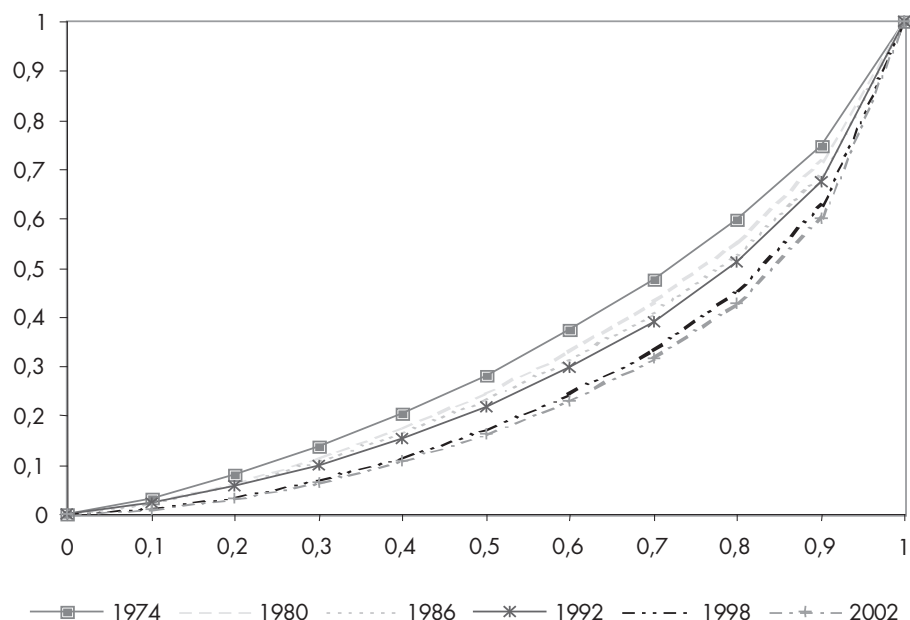
	Participación de deciles			Coeficiente				
	1 (i)	10 (ii)	10/1 (iii)	Gini (iv)	Theil (v)	CV (vi)	Atk(1) (vii)	Atk(2) (viii)
<i>Ingreso familiar equivalente</i>								
74-80	-0,5	3,2	2,7	0,051	0,054	0,043	0,043	-0,012
80-86	-0,2	2,2	2,0	0,024	0,047	0,143	0,027	0,038
86-92	-0,2	1,1	1,7	0,019	0,022	0,013	0,022	0,046
92-98	-0,7	4,0	9,6	0,059	0,104	0,208	0,077	0,119
98-02	-0,4	3,6	11,3	0,042	0,077	0,099	0,055	0,058
<i>Ingreso familiar per cápita</i>								
74-80	-0,4	2,9	3,1	0,045	0,050	0,002	0,041	-0,001
80-86	-0,2	2,5	2,5	0,027	0,054	0,166	0,031	0,033
86-92	-0,2	1,7	2,2	0,024	0,034	0,042	0,028	0,053
92-98	-0,7	4,2	12,6	0,060	0,116	0,224	0,082	0,116
98-02	-0,3	3,1	12,9	0,037	0,067	0,057	0,052	0,053
<i>Ingreso laboral</i>								
80-86	-0,1	-2,4	-0,2	-0,018	-0,044	-0,204	-0,014	0,006
86-92	0,1	-1,0	-1,2	-0,009	-0,033	-0,164	-0,013	-0,025
92-98	-1,0	4,0	11,2	0,060	0,097	0,176	0,082	0,160
98-02	-0,3	2,7	8,4	0,042	0,074	0,143	0,054	0,068
<i>Salario horario</i>								
74-80	-0,3	5,9	4,0	0,070	0,119	0,284	0,067	0,079
80-86	0,3	-1,5	-2,6	-0,025	-0,031	0,049	-0,028	-0,054
86-92	0,2	-1,7	-1,4	-0,017	-0,062	-0,430	-0,021	-0,030
92-98	-0,7	2,3	5,2	0,040	0,057	0,106	0,049	0,095
98-02	-0,4	2,0	4,8	0,032	0,062	0,132	0,041	0,073

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

CV = Coeficiente de variación. Atk (ϵ) se refiere al índice de Atkinson a partir de una función de bienestar CES con el parámetro ϵ

Gráfico 1.2. Curvas de Lorenz

Distribución del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2002



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH.

de acuerdo al tamaño del hogar, y las columnas (viii) a (xi) restringen el análisis a personas en el mismo grupo etáreo. Los resultados no se diferencian significativamente de aquellos presentados en el Gráfico 1.1.

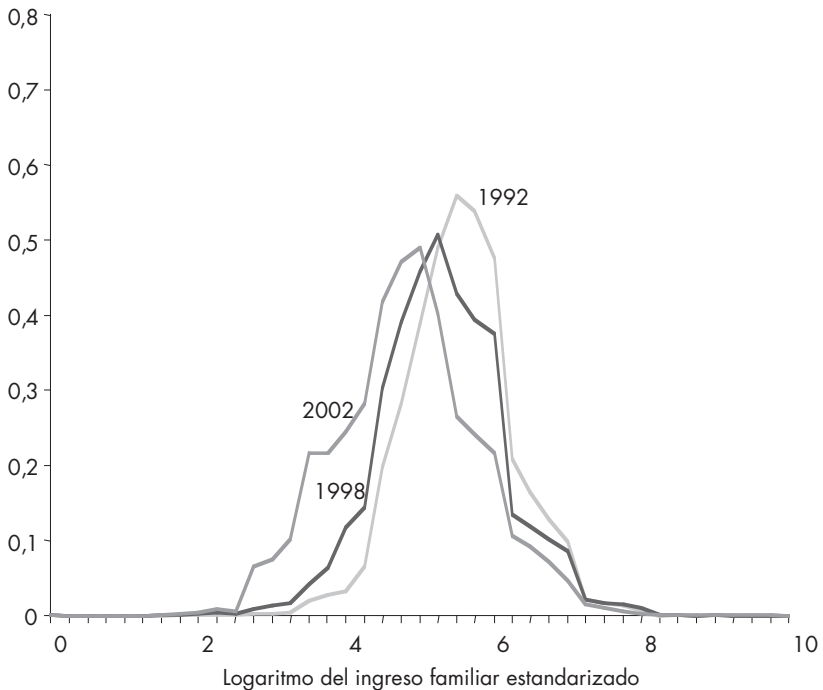
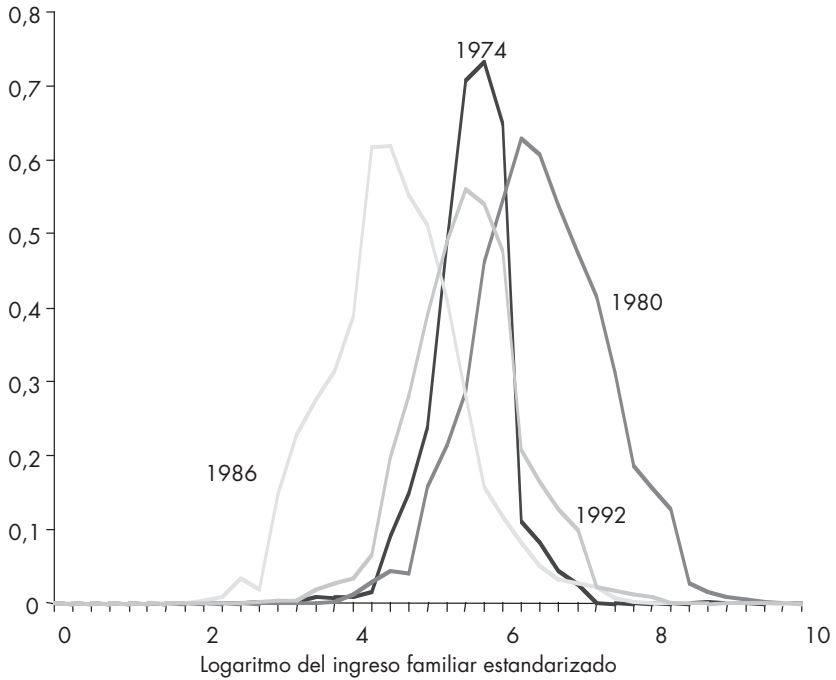
Todas las medidas de desigualdad son computadas de la EPH, que es una *muestra de la población*, por lo que están sujetas al problema de la variabilidad muestral. En Gasparini (2004) se presentan los errores estándar del coeficiente de Gini y otros indicadores, y aunque algunos cambios entre años consecutivos no son estadísticamente significativos, el patrón de desigualdad mostrado en esta sección es robusto con respecto al problema de la variabilidad muestral.

Argentina en el contexto de América Latina

Argentina ha sido tradicionalmente uno de los países latinoamericanos con menor desigualdad, junto a Costa Rica y Uruguay (Londoño y Székely, 2000). Un rasgo distintivo de la economía argentina ha sido su amplia clase media. El Gráfico 1.4 muestra el coeficiente de Gini del ingreso familiar equivalente en la mayoría de los países de América Latina; a pesar de 15 años de aumento sostenido de la desigualdad, a comienzos de la década de los noventa, Argentina se mantenía como uno de los países de menor desigualdad de la región.

Gráfico 1.3. Funciones de densidad

Logaritmo del ingreso familiar equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2002



Cuadro 1.3. Medidas de desigualdad

Distribución del ingreso familiar equivalente, Argentina, 1992-2002

	Participación de deciles			Coeficiente				
	1	10	10/1	Gini	Theil	CV	Atk(1)	Atk(2)
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)
MAY-92	2,1	31,9	15,4	0,418	0,317	0,985	0,260	0,449
OCT-92	1,9	32,5	16,7	0,430	0,331	0,998	0,274	0,472
MAY-93	1,9	33,2	17,7	0,437	0,360	1,155	0,283	0,481
OCT-93	1,8	32,0	17,5	0,430	0,331	1,007	0,277	0,488
MAY-94	1,9	33,0	17,8	0,436	0,347	1,047	0,283	0,486
OCT-94	1,9	33,0	17,3	0,436	0,350	1,082	0,281	0,477
MAY-95	1,8	33,1	18,8	0,439	0,348	1,038	0,288	0,500
OCT-95	1,7	35,0	20,9	0,456	0,388	1,166	0,307	0,518
MAY-96	1,7	34,5	20,9	0,454	0,379	1,106	0,306	0,528
OCT-96	1,6	34,5	21,4	0,457	0,385	1,128	0,312	0,552
MAY-97	1,6	35,1	21,9	0,463	0,397	1,174	0,317	0,542
OCT-97	1,6	34,7	22,0	0,460	0,392	1,251	0,315	0,544
MAY-98	1,6	35,5	22,5	0,469	0,401	1,146	0,322	0,548
OCT-98	1,5	35,8	23,9	0,474	0,414	1,172	0,331	0,558
MAY-99	1,4	35,8	25,3	0,475	0,415	1,172	0,335	0,577
OCT-99	1,5	34,8	22,7	0,465	0,390	1,092	0,321	0,561
MAY-00	1,5	35,7	24,4	0,476	0,415	1,158	0,335	0,572
OCT-00	1,3	35,9	26,7	0,481	0,421	1,195	0,345	0,602
MAY-01	1,2	37,0	30,7	0,491	0,444	1,211	0,360	0,616
OCT-01	1,1	37,2	32,4	0,499	0,448	1,176	0,370	0,632
MAY-02	1,0	38,3	38,5	0,514	0,488	1,316	0,395	0,669
OCT-02	1,2	38,4	31,4	0,507	0,474	1,253	0,375	0,610
MAY-03	1,2	38,2	30,9	0,507	0,470	1,229	0,374	0,612

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

CV = Coeficiente de variación. Atk (ϵ) se refiere al índice de Atkinson a partir de una función de bienestar CES con parámetro ϵ

Cuadro 1.4. Coeficiente de Gini

Distribución del ingreso familiar, GBA, 1974-2002 y Argentina, 1992-2002

	Ingreso familiar equivalente A (i)	Ingreso familiar equivalente B (ii)	Ingreso familiar equivalente C (iii)	Ingreso familiar equivalente D (iv)	Ingreso familiar equivalente E (v)	Ingreso per cápita sólo trabajo (vi)	Ingreso familiar total (vii)	Ingreso equivalente a edad 0-10 (viii)	Ingreso equivalente a edad 20-30 (ix)	Ingreso equivalente a edad 40-50 (x)	Ingreso equivalente a edad 60-70 (xi)
GBA											
1974	32,1	31,7	31,1	31,0	32,1	34,5	36,3	31,3	31,5	29,8	31,8
1980	37,6	37,4	37,1	36,9	37,7	39,5	41,9	39,0	35,6	36,6	39,0
1986	40,4	40,0	40,0	39,7	40,8	40,9	43,1	42,0	37,6	40,0	38,5
1992	42,6	41,7	41,8	41,2	42,9	43,8	44,1	42,6	39,5	44,8	42,6
1998	48,1	47,1	47,2	46,4	48,5	50,5	47,2	47,8	45,4	47,6	47,1
2002	52,2	51,3	51,5	50,7	52,6	54,6	49,6	55,1	50,0	53,1	46,7
Argentina											
1992	43,0	42,2	42,3	41,6	43,4	44,7	44,2	43,2	40,0	44,7	42,6
1994	43,7	42,6	42,9	42,0	44,2	45,6	44,1	44,4	41,7	43,8	42,5
1996	46,1	45,0	45,3	44,4	46,6	48,1	45,3	45,4	44,2	48,1	43,0
1998	47,5	46,5	46,6	45,8	47,9	49,8	46,9	47,2	46,4	45,8	45,7
2000	48,3	47,2	47,6	46,6	48,9	51,0	46,3	49,7	45,3	48,7	44,2
2002	51,5	50,5	50,7	49,8	51,9	54,3	48,7	53,6	48,7	52,4	46,5

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH.

Nota: Ingreso equivalente = ingreso familiar / $(A + \alpha_1 K_1 + \alpha_2 K_2)^\theta$, donde A = adultos, K1 = niños menores de 5 años de edad, y K2 = niños entre 6 y 14 años. A: $\theta = 0,9$; $\alpha_1 = 0,5$ y $\alpha_2 = 0,75$; B: $\theta = 0,75$, $\alpha_1 = 0,5$ y $\alpha_2 = 0,75$; C: $\theta = 0,9$, $\alpha_1 = 0,3$ y $\alpha_2 = 0,5$; D: $\theta = 0,75$, $\alpha_1 = 0,3$ y $\alpha_2 = 0,5$; E: escala de Amsterdam. Adulto equivalente igual a 0,98 en el caso de hombres entre 14 y 17 años de edad, 0,9 en el caso de mujeres de más de 14 años, 0,52 en el caso de niños de menos de 14 años, y 1 para los demás.

En la década pasada la historia distributiva argentina ha sido sustancialmente diferente a la del resto de América Latina. Aunque la desigualdad aumentó en muchos países, especialmente en Sudamérica, los cambios han sido pequeños en comparación con los experimentados en Argentina.⁹ La parte inferior del Gráfico 1.4. sugiere que Argentina ya no pertenece al grupo de países de la región con bajo índice de desigualdad. Llama la atención la comparación con Uruguay: al cabo de treinta años de estabilidad distributiva en Uruguay y de turbulencia en Argentina, la distribución del ingreso en estos dos países, que en su momento llegó a ser casi idéntica, ahora exhibe una marcada diferencia.

Pobreza

Los cambios distributivos experimentados por Argentina han repercutido profundamente en los niveles de pobreza del país. El Gráfico 1.5. muestra la tasa de incidencia de la pobreza en el Gran Buenos Aires computada con la línea de pobreza oficial moderada. Se puede observar que la pobreza creció con lentitud durante la primera mitad de la década de los ochenta, para luego dispararse durante la crisis de la hiperinflación. Luego de una brusca caída a comienzos de los años noventa, la tasa de incidencia de la pobreza aumentó de 18% a 26% entre 1992 y 1998, a pesar de un vigoroso crecimiento económico. La reciente crisis económica produjo un aumento sin precedentes de la pobreza, la cual ascendió a más de 50%. Aunque la mayor parte de ese aumento probablemente se revierta a medida que la economía se vaya recuperando de la crisis, el índice de pobreza continuará en niveles muy superiores a los históricos.¹⁰ El Cuadro 1.5. muestra que el aumento de la pobreza es aún mayor si se toma en cuenta no sólo la proporción de pobres en la población [FGT(0)], sino también su ingreso relativo a la línea de la pobreza [FGT(1) y FGT(2)]. El aumento de la pobreza no es un fenómeno que se limite al GBA: Gasparini (2002) documenta tendencias similares de crecimiento de la pobreza en la mayoría de las zonas urbanas desde 1992.

Bienestar agregado

A pesar del aumento de la desigualdad, el bienestar agregado puede incrementarse si, por ejemplo, sube el ingreso de todos los cuantiles de la distribución. Las curvas de incidencia del crecimiento que se muestran en el Gráfico 1.6. sugieren que no fue ese el caso en ninguno de los cinco períodos analizados.¹¹ De hecho, el ingreso real de los percentiles inferiores de la distribución del ingreso familiar equivalente cayó durante todo el período. Todas las curvas de incidencia del crecimiento tienen pendiente positiva, lo que indica un crecimiento que no favorece a los pobres. El Cuadro 1.6. muestra las tasas medias de crecimiento por quintil, reafirmando la presencia de crecimiento desbalanceado. El desempeño económico de los pobres ha sido inferior al

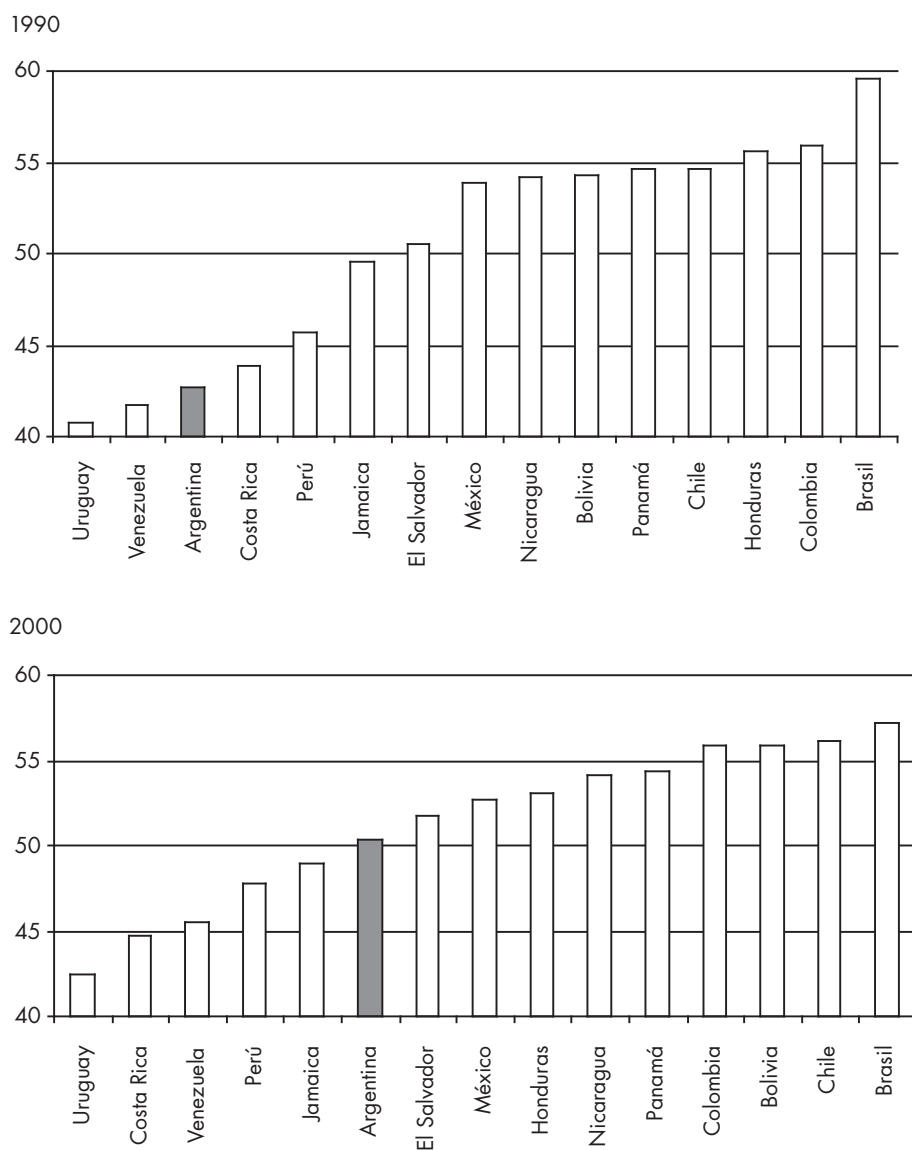
9. El aumento del coeficiente de Gini en Argentina fue casi el doble del de Venezuela, que ocupa el segundo lugar en términos de aumento de la desigualdad (Gasparini, 2003).

10. La línea oficial de la pobreza se aproxima actualmente al modo de la distribución: una mejora leve de las condiciones económicas implicará una baja considerable en las medidas oficiales de pobreza.

11. Los ingresos se ajustaron a fin de equiparlos con el ingreso disponible de Cuentas Nacionales. No llevar a cabo dicho ajuste significó una caída aún mayor del ingreso real durante los últimos treinta años.

Gráfico 1.4. Coeficiente de Gini

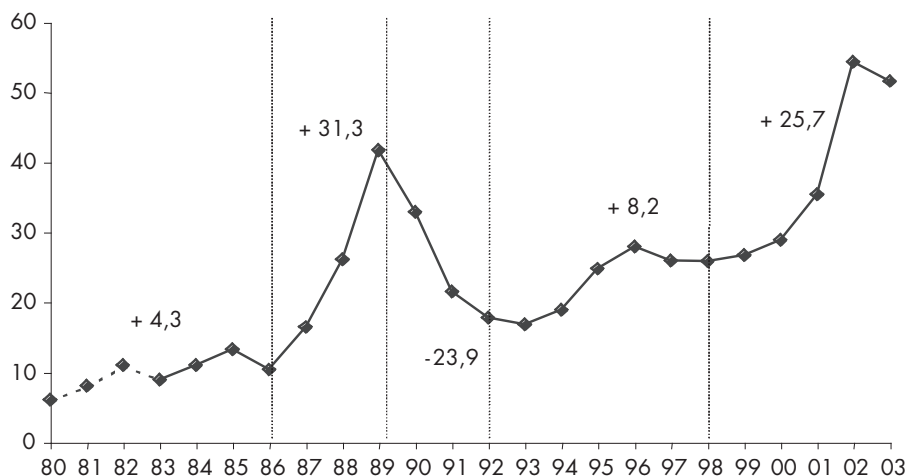
Distribución del ingreso familiar per cápita, 1990 y 2000



Fuente: Gasparini (2003)

Gráfico 1.5. Tasa de incidencia de la pobreza

Línea oficial de la pobreza, Gran Buenos Aires, 1980-2003



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

de los estratos de mayores ingresos, tanto en los períodos de crecimiento como en los de recesión.

El Gráfico 1.7. muestra el valor del bienestar agregado para diversas funciones, con base 1980=100. Todas las funciones muestran una caída considerable del bienestar en la “década perdida” de los años ochenta, debido a la baja del ingreso medio y a los cambios distributivos desigualadores registrados a finales de los ochenta. El bienestar aumentó de modo claro en la primera mitad de la década del noventa (al menos para los juicios de valor implícitos en las funciones del Gráfico 1.7.), alimentado por un crecimiento económico vigoroso, y a pesar del aumento de la desigualdad. El período 1994-1998 resulta interesante, porque el ingreso medio aumentó moderadamente y la distribución se hizo considerablemente más desigual. Esos movimientos generan patrones divergentes en la evaluación del bienestar, según juicios de valor alternativos. Mientras que el bienestar aumentó para un juicio de valor indiferente a la desigualdad (denominado *Bentham* en el gráfico), para aquellos juicios de valor que le otorgan un mayor peso a la cola inferior de la distribución (como por ejemplo, Atkinson (2)), el bienestar disminuyó considerablemente. El período de recesión y crisis más reciente no genera discrepancia alguna en la evaluación: a medida que el ingreso ha caído y que la distribución se ha hecho más desigual, el bienestar agregado ha ido disminuyendo de modo considerable para cualquier función considerada.

Es interesante acentuar la relevancia que las actitudes hacia la desigualdad tienen en nuestra visión del desempeño económico. El Gráfico 1.7. muestra que aunque la evaluación del desempeño de la economía argentina durante los años noventa fue claramente positiva para alguien indiferente a las consideraciones distributivas, la evalua-

Cuadro 1.5. Medida de la pobreza (FGT)

Línea oficial de la pobreza, Gran Buenos Aires, 1992-2003

	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
MAY-92	0,193	0,062	0,031
OCT-92	0,178	0,057	0,031
MAY-93	0,177	0,061	0,034
OCT-93	0,168	0,063	0,035
MAY-94	0,161	0,056	0,031
OCT-94	0,190	0,068	0,037
MAY-95	0,222	0,087	0,052
OCT-95	0,248	0,098	0,058
MAY-96	0,267	0,106	0,064
OCT-96	0,279	0,114	0,068
MAY-97	0,263	0,103	0,058
OCT-97	0,260	0,104	0,061
MAY-98	0,243	0,093	0,052
OCT-98	0,259	0,108	0,063
MAY-99	0,271	0,110	0,065
OCT-99	0,267	0,107	0,062
MAY-00	0,297	0,124	0,071
OCT-00	0,289	0,122	0,071
MAY-01	0,327	0,144	0,089
OCT-01	0,354	0,163	0,104
MAY-02	0,497	0,266	0,183
OCT-02	0,543	0,271	0,176
MAY-03	0,516	0,255	0,159

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

Nota: FGT(0) = cociente del número de pobres, FGT(1) brecha de pobreza

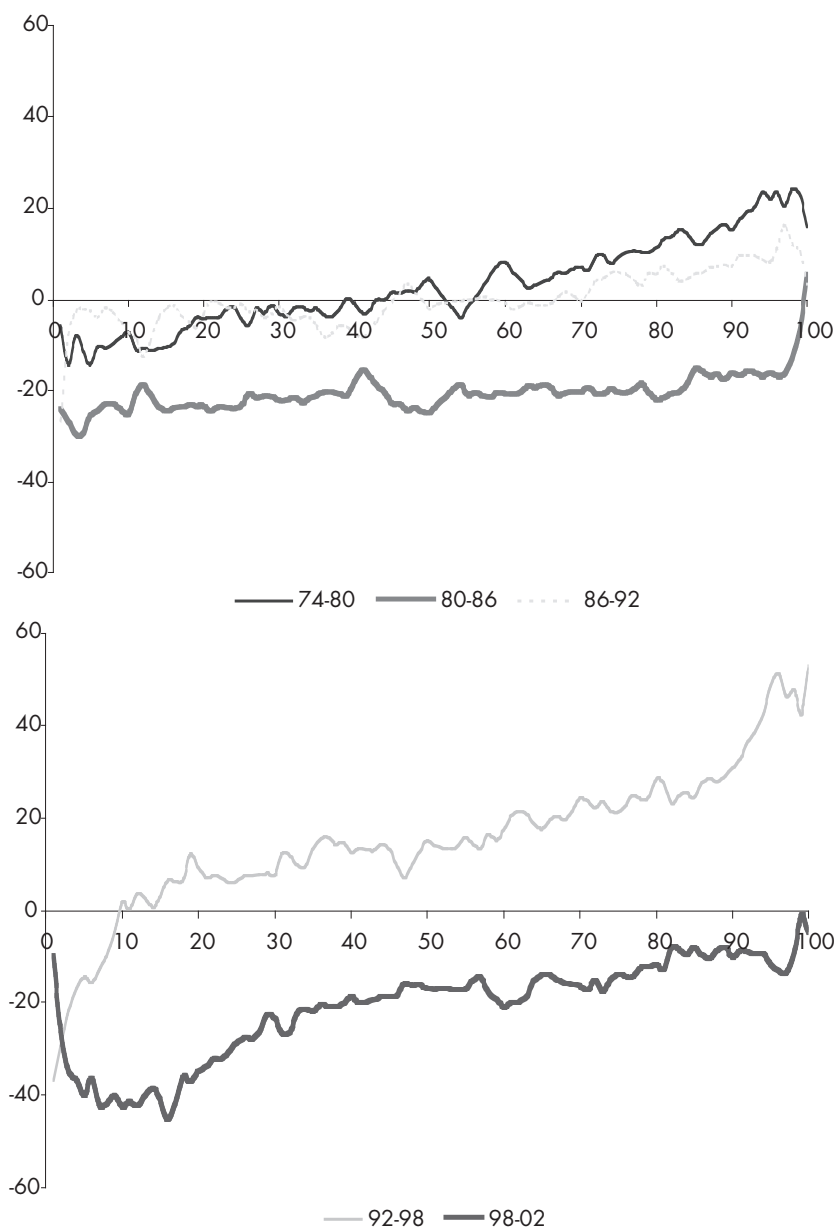
ción para algunos juicios de valor fue neutra, mientras que para otros fue obviamente negativa.

Polarización y movilidad

La polarización y la movilidad son dos dimensiones de la equidad distributiva que recientemente han recibido mucha atención por parte de la literatura especializada.

Gráfico 1.6. Curva de incidencia del crecimiento

Cambio proporcional del ingreso real por percentil de ingreso. Distribución del ingreso familiar equivalente



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH y las cuentas nacionales

Nota: Los datos de ingresos de las encuestas de hogares se ajustan para equipararlos al ingreso disponible nacional de las cuentas nacionales

Cuadro 1.6. Variación proporcional del ingreso real por quintil de ingresos

Distribución del ingreso familiar equivalente

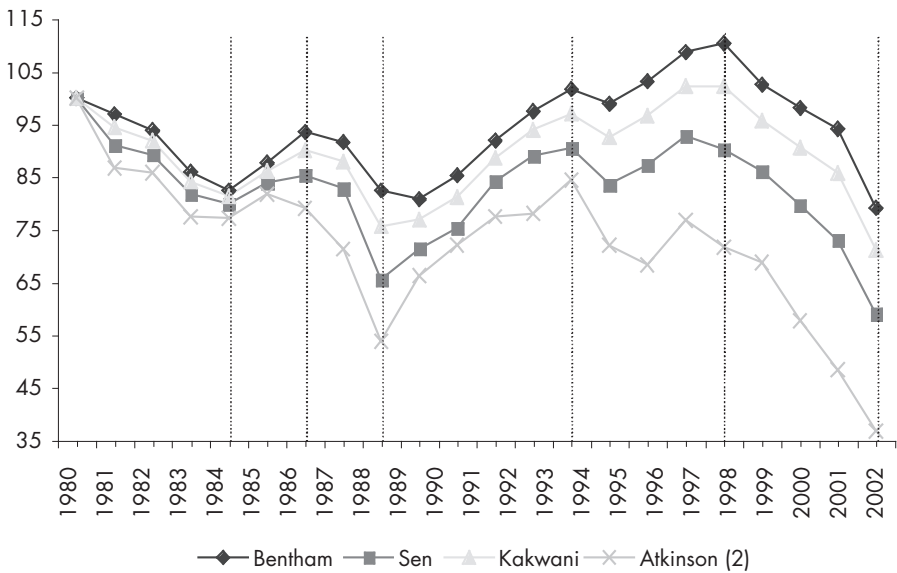
	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
1	-9,3	-24,0	-6,0	-5,4	-37,4
2	-2,7	-21,8	-3,9	10,2	-25,2
3	1,4	-21,3	-1,1	13,5	-17,6
4	7,2	-20,1	2,0	22,1	-15,4
5	17,6	-15,5	8,0	35,5	-9,1

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH y las cuentas nacionales

Nota: Los datos de ingresos de las encuestas de hogares se ajustan para equipararlos al ingreso disponible nacional de las cuentas nacionales

Gráfico 1.7. Bienestar agregado

Cuatro funciones de bienestar abreviadas, 1980 = 100



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

Nota: Véanse los detalles de las funciones de bienestar agregado en Lambert (1993). $Atk(\epsilon)$ se refiere a la función propuesta por Atkinson (1970): una función CES con un parámetro igual a ϵ

Los datos de ingresos de las encuestas de hogares se ajustan para equipararlos al ingreso disponible nacional de las cuentas nacionales

Polarización hace referencia al antagonismo de grupos homogéneos. El Cuadro 1.7. muestra los índices de bipolarización de Wolfson (1994) y de Esteban, Gradín y Ray (1999) para el GBA entre 1974 y 2002, y para Argentina entre 1992 y 2002. Aunque la polarización y la desigualdad pueden evolucionar en sentidos opuestos, éste no ha sido el caso en Argentina, donde la distribución se ha convertido en un factor cada vez más desigual y polarizado.

La desigualdad puede evaluarse como menos preocupante cuando tiene lugar dentro de un contexto de gran movilidad, o al menos de movilidad creciente. Idealmente, un estudio de movilidad requiere de datos de panel, ausentes en el caso de Argentina.¹² El Cuadro 1.8. muestra estadísticas de movilidad educativa, un sustituto imperfecto de un estudio de movilidad en el nivel de vida. Siguiendo a Andersen (2001), se reporta un índice de movilidad educativa definido como 1 menos la proporción de la varianza de la brecha educativa explicada por variables familiares (educación y nivel de ingreso de los padres), donde la brecha mide los años de escolaridad perdidos. De acuerdo al

Cuadro 1.7. Bipolarización

Índices de Esteban, Gradín y Ray (EGR), y Wolfson

	Ingreso equivalente		Ingreso per cápita	
	EGR (i)	Wolfson (ii)	EGR (iii)	Wolfson (iv)
GBA				
1974	0,092	0,266	0,104	0,301
1980	0,118	0,335	0,122	0,344
1986	0,126	0,347	0,130	0,375
1992	0,140	0,374	0,148	0,409
1998	0,163	0,456	0,172	0,503
2002	0,184	0,484	0,190	0,530
Argentina				
1992	0,140	0,400	0,149	0,427
1994	0,142	0,407	0,151	0,425
1996	0,147	0,419	0,158	0,454
1998	0,154	0,441	0,163	0,464
2000	0,158	0,459	0,169	0,493
2002	0,167	0,483	0,177	0,521

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

12. La EPH es un panel rotativo en el que cada hogar permanece en la muestra durante un año y medio únicamente.

Cuadro 1.8., no hay indicio de incremento de la movilidad educativa en el país durante los últimos treinta años.

Determinantes directas de los cambios distributivos

El ingreso medido por la EPH, al igual que en la mayoría de las encuestas de los hogares, proviene principalmente de fuentes laborales. El retorno al capital, los beneficios empresariales y las rentas de la tierra seguramente se vieron modificados por los cambios económicos que ha experimentado Argentina. Sin embargo, el impacto distributivo de estos cambios no se capta correctamente, ya que las fuentes no laborales de ingresos están seriamente subestimadas en la EPH. En esta sección se exploran los factores determinantes directos de la distribución del ingreso laboral del hogar en el GBA.¹³

El Gráfico 1.8. muestra los perfiles de salario-nivel educativo resultantes al estimar ecuaciones de Mincer controladas por selección muestral. Cada línea indica, para diversos niveles de educación, el salario por hora esperado de un jefe de hogar hombre

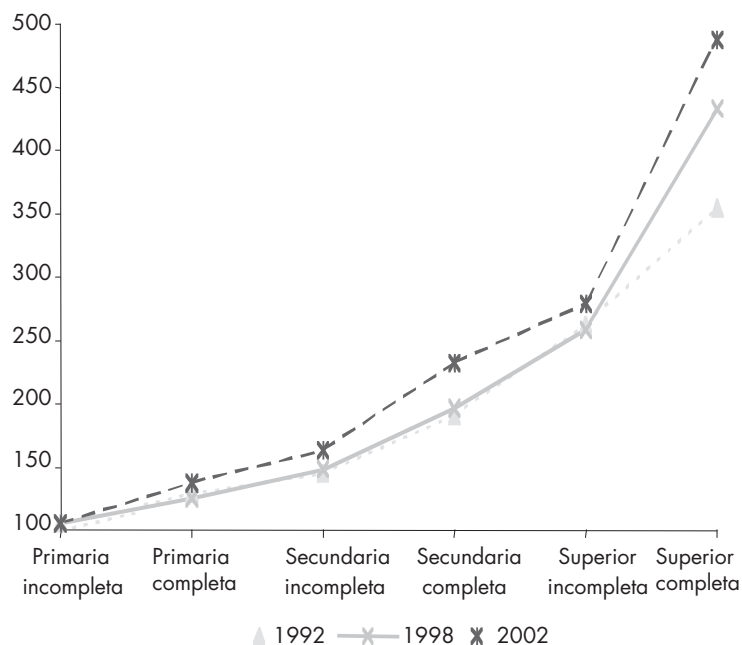
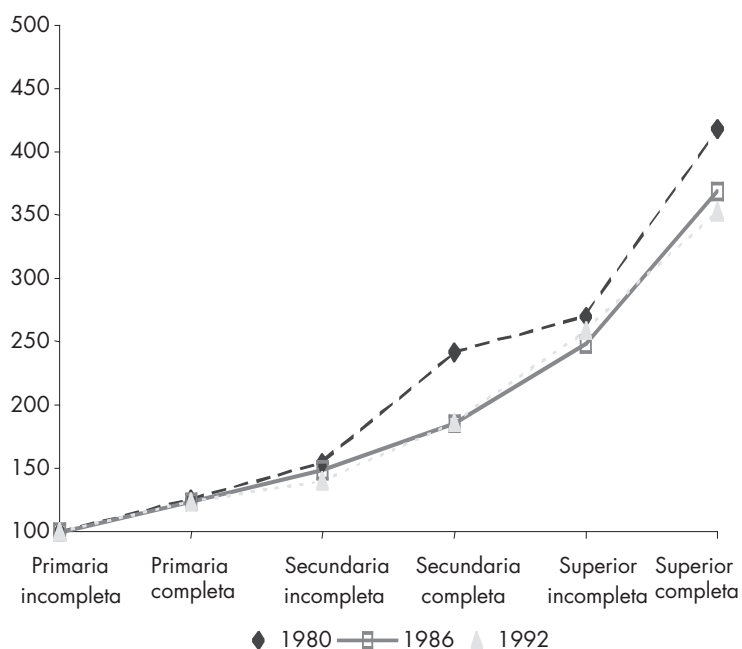
Cuadro 1.8. Índice de movilidad educativa

	13-19	20-25
	(i)	(ii)
GBA		
1974	0,904	0,808
1980	0,888	0,845
1986	0,900	0,870
1992	0,902	0,793
1998	0,867	0,778
2002	0,872	0,847
Argentina		
1992	0,918	0,841
1994	0,912	0,835
1996	0,923	0,820
1998	0,874	0,812
2000	0,892	0,807
2002	0,918	0,832

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

13. Conviene notar que durante los últimos treinta años no se han producido movimientos migratorios considerables (ni poblacionales ni en la actividad económica), y que los cambios de la estructura laboral en el resto de las zonas urbanas de Argentina fueron similares a los del GBA desde finales de los años ochenta.

Gráfico 1.8. Perfil salario-educación



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

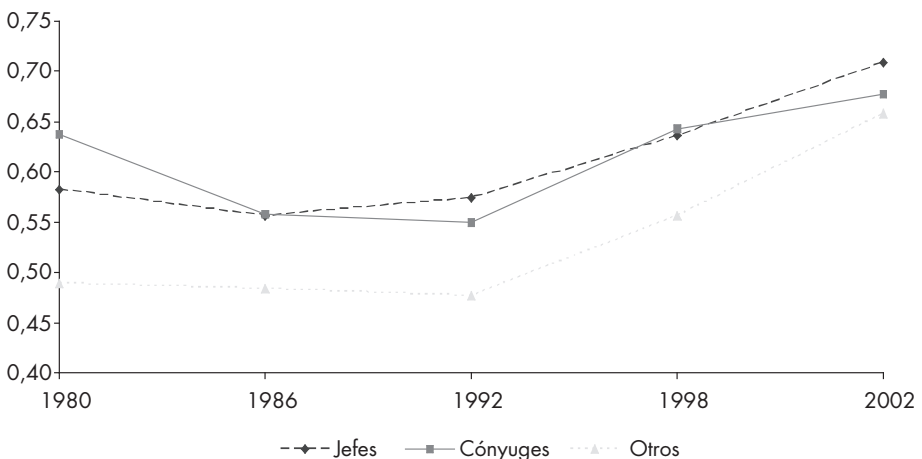
Nota: Salario de jefes de familia de 40 años de edad, casados con dos hijos. Educación primaria incompleta = 100 en cada año

de 40 años de edad, casado, con dos hijos y que no está estudiando. Los retornos al sector de la educación son siempre positivos. Éstos demostraron una caída para aquellos trabajadores con educación secundaria y superior entre 1980 y 1986, y se mantuvieron constantes entre 1986 y 1992. No obstante, el segundo panel del Gráfico 1.8. muestra una convexificación substancial del perfil de salario-educación durante los años noventa, lo que implica un ensanchamiento de la brecha salarial, especialmente entre los graduados de nivel superior o universitario y el resto.

Las ecuaciones de Mincer revelan otro fenómeno importante: mientras que la dispersión del término residual se mantuvo relativamente constante durante los años ochenta, ésta ha aumentado considerablemente en los últimos diez años. El Gráfico 1.9. documenta este hecho al mostrar la desviación estándar del término de error para regresiones del salario por hora de jefes de hogar, cónyuges y otros miembros del hogar. La creciente dispersión en los inobservables se interpreta usualmente como un incremento de los retornos de algunos “activos” productivos en el mercado laboral que no han sido observados, tales como la habilidad, la calidad de la educación o los contactos. Este incremento es consistente con el aumento de los retornos a la educación formal, el que constituye otro activo importante en el mercado laboral.

Las horas de trabajo también han cambiado de forma heterogénea entre grupos de nivel educativo. Mientras que los trabajadores no calificados trabajan actualmente menos horas que antes, es evidente que aquellos calificados han incrementado sus horas de trabajo en el mercado laboral. El Gráfico 1.10. ilustra estos patrones divergentes al mostrar las horas predichas a partir de un modelo Tobit. Durante los años ochenta los cambios fueron leves, y no fue sino hasta la década siguiente que fueron más significativos y demostraron un efecto desigualador claro.

Gráfico 1.9. Desviación estándar del término de error en la ecuación de salario por hora



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

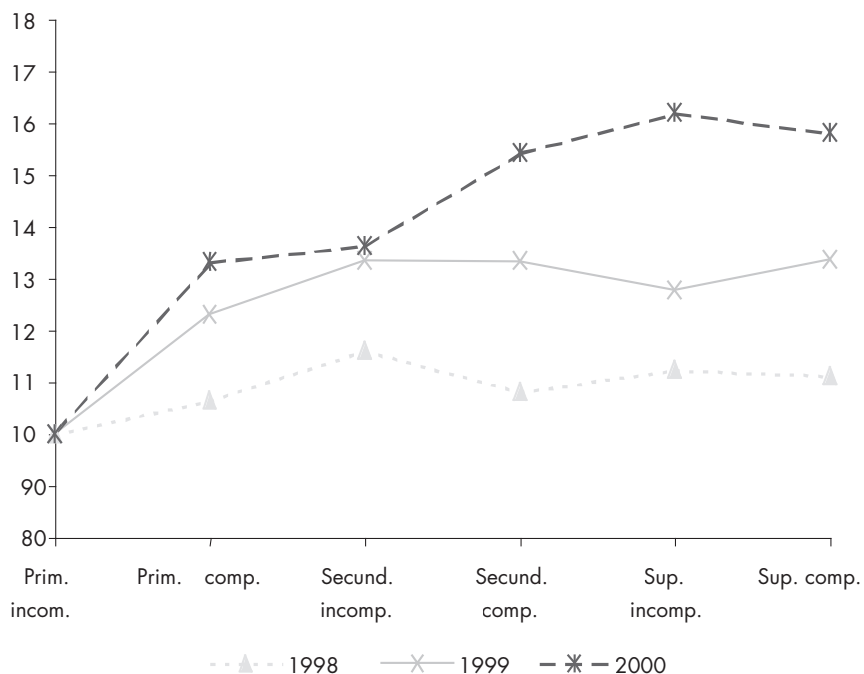
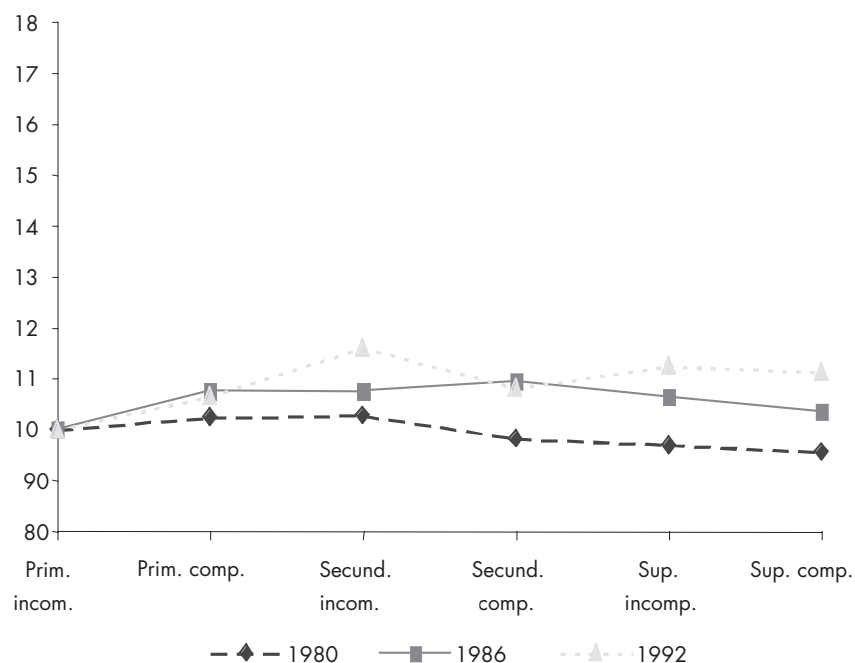
La desigualdad señaló un claro aumento durante los años noventa. Al mismo tiempo, el desempleo experimentó un aumento sin precedentes: la tasa de desempleo fue alrededor de 2,5% entre 1974 y 1980, subió casi a 5% en el transcurso de una década, y luego ascendió a 15% en unos pocos años. De hecho el desempleo alcanzó temporalmente el 20% durante la crisis del Tequila y la crisis de 2001-2002. El Gráfico 1.11. muestra que el aumento en la tasa de desempleo de “equilibrio” de 5% a 15% se debe básicamente a un incremento considerable de la participación en el mercado laboral. Una gran cantidad de mujeres y jóvenes han entrado al mercado laboral, enfrentando tasas de empleo rígidas, y el problema fue aún peor en los períodos de recesión, cuando las tasas de empleo disminuyeron temporalmente. Cabe señalar que, cuando el desempleo obedece más a una creciente participación en el mercado laboral, que a una baja del empleo, su efecto sobre la desigualdad o la pobreza resulta menos obvio. Por ejemplo, si un joven entra al mercado laboral sin conseguir empleo, la tasa de desempleo sube pero la distribución del ingreso se mantiene sin cambios (el ingreso del joven es cero en ambas situaciones).

Un análisis de microsimulaciones puede iluminar el impacto distributivo de los factores discutidos. En este tipo de análisis se modelan los salarios y las horas trabajadas como funciones paramétricas de características observables, y se interpretan los residuos de las regresiones como los efectos de factores no observables. Por ejemplo, el salario horario de un individuo i en el momento t se puede representar como $w_{it} = X_{it}\beta_t + \varepsilon_{it}$ donde X es un vector de características observables (típicamente: edad, sexo y educación), β es un vector de parámetros y ε es un término de error. La idea básica de las microsimulaciones es encontrar la distribución contrafáctica de w que se generaría en un período t_1 , si algunos de los elementos del lado derecho de la ecuación anterior tomaran los valores observados en t_2 y el resto permaneciera en sus valores de t_1 . La diferencia entre la distribución real en t_1 y la contrafactual caracteriza el impacto distributivo de los factores modificados en la simulación.

El Cuadro 1.9. muestra los resultados luego de aplicar esta metodología para caracterizar los cambios en la distribución de salarios horarios e ingresos laborales entre trabajadores, y la distribución entre individuos del ingreso laboral familiar equivalente entre 1980 y 2002.¹⁴ En él se investiga el efecto de cambios en los retornos a la educación, género y experiencia en términos de salarios horarios (columnas (ii) a (v)), al cambiar los coeficientes correspondientes (*dummies* educativas, *dummy* de hombre, edad y edad al cuadrado) en la ecuación de salarios. Asimismo, se computa el efecto de estos cambios no sólo en la distribución de salarios, sino también en la de ingresos laborales y en la distribución del ingreso laboral familiar equivalente. En la columna (v) se simulan los salarios en t_1 asumiendo la distribución de inobservables estimada en t_2 . Además se estudia el impacto de los cambios en los coeficientes de las *dummies* educativas en una ecuación Tobit de horas trabajadas, separando los efectos sobre las horas trabajadas (columna (vi)) y el empleo (columna (vii)). Finalmente para computar la columna (viii) se simula la estructura educativa observada en t_2 en la población de t_1 . El Cuadro 1.9. muestra los resultados promedio de estos ejercicios de simulación cambiando el año base. Los resultados deben leerse de la siguiente manera: el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos laborales aumentó 7,3 puntos

14. La metodología para implementar estas descomposiciones sigue a Gasparini y otros. (2004).

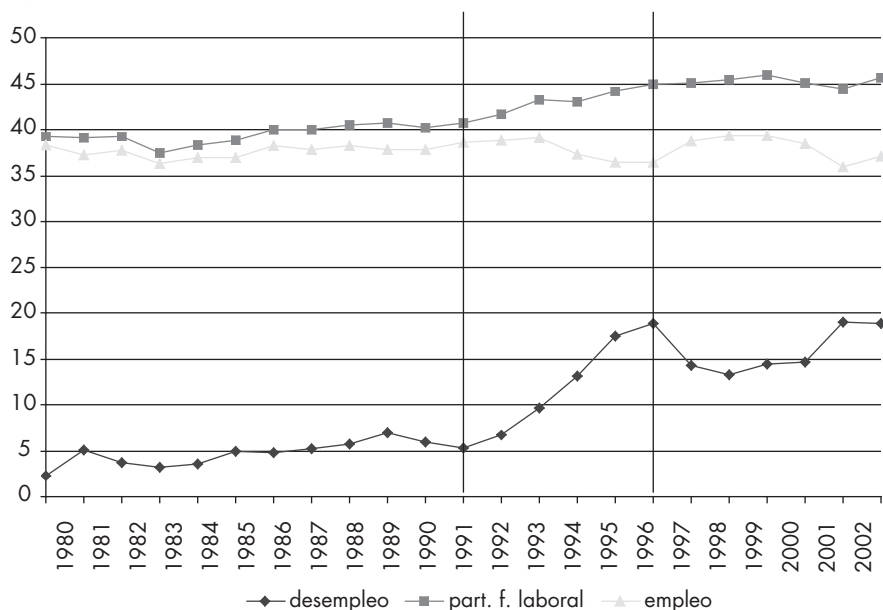
Gráfico 1.10. Perfil de horas trabajadas-educación



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

Nota: Hombres jefes de familia de 40 años de edad, casados y con dos hijos. Educación primaria incompleta = 100 en cada año

Gráfico 1.11. Tasa de desempleo, participación de la fuerza laboral y tasa de empleo



Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

entre 1992 y 1998. Si sólo las *dummies* educativas en la ecuación de salarios horarios hubieran cambiado en esos años, el coeficiente de Gini habría aumentado en promedio 2,9 puntos, lo cual implica un efecto desigualador considerable del aumento de los retornos a la educación sobre la distribución de los ingresos laborales.

El cuadro sugiere algunos resultados interesantes. El cambio de los retornos a la educación contribuyó a disminuir la desigualdad de los salarios horarios e ingresos laborales en los ochenta. Ese efecto se invirtió en los años noventa, período en el cual el aumento de los retornos a la educación tuvo un papel crucial en el aumento de la desigualdad. Los retornos a factores no observables en términos de salarios y los retornos a la educación en términos de horas de trabajo se desarrollaron en la misma dirección: levemente igualadores en los años ochenta y fuertemente desigualadores en los noventa. Las variaciones en la brecha salarial entre géneros y los cambios en los retornos a la experiencia no parecen haber tenido un papel importante en los cambios distributivos. Aunque Argentina experimentó un enorme aumento del desempleo, la tasa de empleo no cambió significativamente durante la mayor parte del período, lo que explica el insignificante efecto que se indica en la columna (vii). Por último, las variaciones en la estructura educativa de la población fueron ligeramente desigualadoras, a medida que crecía el grupo de individuos con educación universitaria.¹⁵

15. El grupo con educación superior todavía es pequeño, su ingreso medio es muy superior a la media general y exhibe una elevada dispersión de salarios. Esas características implican un efecto desigualador a medida que el tamaño de este grupo aumenta.

Cuadro 1.9. Microsimulaciones

Variaciones del coeficiente de Gini

	Cambio real (i)	Retornos a la educación (ii)	Brecha de género (iii)	Retornos a la experiencia (iv)	Factores inobserva- bles (v)	Horas de trabajo (vi)	Empleo (vii)	Educación (viii)
1980-1985								
Salario horario	-1,8	-1,8	0,7	-2,6	-1,7			1,2
Ingreso laboral	0,3	-1,4	0,7	-2,9	-1,0	-0,1		1,3
Ingreso familiar	2,9	-1,6	0,0	0,3	-0,8	0,7	0,0	0,7
1986-1992								
Salario horario	-2,5	-3,2	-1,7	0,2	-0,6			-0,7
Ingreso laboral	-1,7	-1,0	-1,1	2,0	0,5	-0,3		-0,2
Ingreso familiar	0,7	-0,9	0,1	-0,5	0,4	0,9	-0,1	0,0
1992-1998								
Salario horario	5,9	3,7	-0,8	-0,3	2,6			0,4
Ingreso laboral	7,3	2,9	-0,4	-0,9	2,0	2,5		0,8
Ingreso familiar	8,5	2,9	-0,1	0,8	1,7	1,8	0,2	0,6
1998-2002								
Salario horario	3,5	0,7	0,4	-0,9	2,5			1,0
Ingreso laboral	4,9	0,5	0,3	0,6	1,8	1,5		0,9
Ingreso familiar	6,2	0,9	0,0	-0,9	1,4	1,4	0,2	0,6

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

El análisis de esta sección sugiere que los trabajadores no calificados —tanto en términos de educación formal como de factores no observables— han perdido en términos de salario y horas de trabajo durante el período 1992-2002, lo cual ha desempeñado un papel importante para moldear la distribución de los salarios horarios, los ingresos laborales y los ingresos familiares. En la siguiente sección se podrá apreciar cómo se vinculan estos fenómenos con los cambios económicos que ocurrieron en Argentina, en especial con el proceso de integración económica a la economía mundial.

Integración y desigualdad

Esta sección describe el proceso de integración de Argentina a la economía mundial, examina los vínculos teóricos entre este proceso y el aumento de la desigualdad, y provee evidencia empírica de esta conexión basada en estimaciones propias y de la literatura reciente.

El proceso de integración

Durante varias décadas la economía argentina estuvo cerrada a los mercados de bienes y capitales. A excepción de un breve período de apertura a finales de los años setenta, Argentina generalmente exhibió bajos niveles de integración financiera y comercial, así como una escasa absorción de tecnologías de producción y organización. Luego de un tímido movimiento hacia una mayor apertura a finales de los años ochenta, el gobierno que asumió el poder tras la hiperinflación de 1989 logró aplicar, en el lapso de pocos años, una amplia variedad de reformas de mercado que cambiaron drásticamente la integración de Argentina a los mercados internacionales. Rápidamente el país, que antes representaba una típica economía cerrada, se convirtió en un miembro de la economía global.

¿Cuáles fueron algunas de esas profundas reformas? En primer lugar, los aranceles a la importación se redujeron sustancialmente y se eliminaron la mayoría de las barreras al comercio internacional. Por otra parte, la creación del Mercosur, un acuerdo regional de comercio en el que participan Brasil, Uruguay y Paraguay, acrecentó considerablemente el comercio de Argentina con esos países vecinos. Por otra parte, la participación de las importaciones de bienes en el PIB aumentó de 4% en los años ochenta a más de 10% en la década del noventa. Asimismo, la estructura de las importaciones también cambió: la participación de los bienes de capital en las importaciones totales creció aproximadamente en 10 puntos porcentuales a comienzos de los años noventa.

Mientras que la mayoría de las restricciones legales a los movimientos de capitales se eliminaron en los años setenta, la inestabilidad macroeconómica e institucional de los años ochenta aisló a Argentina del circuito financiero internacional. Después de 1991, la percepción de los inversionistas extranjeros de una mayor estabilidad económica e institucional estimuló la entrada de capitales. De hecho, los principales factores que propiciaron este cambio fueron el Plan de Convertibilidad, que fijó la paridad uno a uno del peso con el dólar e impidió que el gobierno se financiara mediante la emisión

de dinero; a esto se le suman una gama de reformas de mercado, incluido un profundo y amplio proceso de privatizaciones y desregulaciones. Las condiciones financieras internacionales favorables contribuyeron al ingreso masivo de capitales extranjeros, lo que contribuyó al sustancial crecimiento de la inversión fija bruta en los años noventa, mucho mayor que la de décadas anteriores. La inversión extranjera directa como parte del PIB aumentó de 0,4% en el período 1970-1990 a 1,6% en 1991-1997 (Martínez y otros, 1998). El impacto de la inversión extranjera es claro en la estructura de la inversión bruta fija: la participación de equipo durable para producción extranjera aumentó de 10% a 30% a comienzos de los años noventa y aproximadamente 47% de la inversión extranjera en el período 1992-1996 se concentró en el sector de servicios, atraída por el proceso de privatizaciones (Kulfas y Hecker, 1998). Por cierto, el resto se canalizó principalmente hacia actividades de extracción y el sector manufacturero.

Las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que aplicó Argentina durante décadas no fueron exitosas en términos de progreso tecnológico. El proceso de industrialización se caracterizó por considerables ineficiencias en la producción, escasa innovación y lenta incorporación de nuevas tecnologías. Por el contrario, las reformas introducidas en los años noventa produjeron un cambio sustancial en la productividad y el avance tecnológico.¹⁶ Ciertamente, el considerable aumento de la productividad en los años noventa contrasta con la frustrante experiencia de los años ochenta.

No es fácil construir medidas de progreso tecnológico, especialmente que cubran períodos prolongados.¹⁷ No obstante, dado que los nuevos bienes de capital suelen incorporar avances tecnológicos,¹⁸ especialmente los provenientes de países desarrollados, el notable incremento de la inversión privada como proporción del PIB (44% entre los años 80 y 90), la caída de la edad promedio del stock de capital (de 8,8 años en 1989 a 5,9 años en 1996), y el incremento de las importaciones de bienes de capital (de 8% de la inversión total en 1983-1990 a 30% en 1999), sugieren un fuerte proceso de incorporación de nuevas tecnologías.

Es evidente que hubo varios factores que propiciaron este proceso. En primer lugar, tanto la desregulación de muchos mercados nacionales como la eliminación de barreras al comercio internacional obligaron a las empresas privadas a aplicar las mejoras de productividad necesarias para continuar funcionando. En segundo término, la apertura de la economía argentina en un momento de creciente globalización y difusión de nuevas tecnologías de comunicación facilitó el acceso a las tecnologías más avanzadas de producción. En tercer lugar, el precio de los bienes de capital se desplomó a comienzos de los años noventa, a causa del tratamiento arancelario favorable a las importaciones de capital y a la apreciación del tipo de cambio real. Como ya se indicó, los bienes de capital importados son un vehículo importante de transferencia de tecnología. Por último, la inversión extranjera directa aumentó considerablemente

16. La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (2002) documenta el aumento de la productividad total de los factores durante los años noventa, a través de la utilización de un enfoque de regresiones de crecimiento, así como de un método de microcontabilidad.

17. La Encuesta Tecnológica, que incluye numerosas preguntas sobre tecnología y productividad, sólo se ha efectuado en 1996 y 2001. Los microdatos de 2001 todavía no se han publicado.

18. Véase Grossman y Helpman (1994)

en los años noventa.¹⁹ Dicha inversión, además de promover mejoras en la gestión y marketing internacional de las empresas, fomentó la introducción de tecnologías extranjeras de frontera. La inversión extranjera directa en realidad alivia el problema de la habitual resistencia a la transferencia de tecnología en economías que no cuentan con mecanismos sólidos de protección de los derechos de propiedad. De igual modo, a través de contactos con proveedores y clientes, las empresas receptoras de inversión extranjera, tales como las subsidiarias de compañías multinacionales, suelen generar efectos de derrame sobre otras empresas locales.²⁰

El grueso de las reformas, entre ellas, el plan de estabilización, la apertura financiera y comercial, las privatizaciones y las desregulaciones, se realizó en un lapso de cinco años, sin gradualismos, ni mecanismos de transición que permitieran al sector privado ajustarse a las nuevas circunstancias. Por el contrario, se redujeron y se eliminaron varios subsidios públicos al sector privado y luego se introdujeron medidas de flexibilización en el mercado laboral. Durante comienzos de los años noventa se produjeron cambios significativos en términos de la estructura orgánica y productiva de las empresas. En contraste con otras economías que incorporaron gradualmente tecnologías nuevas (bien sea porque ya estaban abiertas, como en la mayoría de los países desarrollados, o bien porque el proceso de apertura fue gradual, como en varios países latinoamericanos y caribeños), Argentina parece haber experimentado un verdadero *shock* tecnológico, que hizo que las empresas que venían utilizando las mismas antiguas tecnologías desde hacía varias décadas repentinamente adoptaran tecnologías de vanguardia.

Aunque escasean los datos sobre la rapidez y la profundidad de las reformas, se han realizado algunas iniciativas que han permitido computar índices de reformas (Lora, 1997 y Morley y otros, 1999). En esos estudios se identifica a Argentina como un país de rápidas reformas a principios de los noventa. El Gráfico 1.12. muestra información de Morley y otros (1999) sobre los índices de reforma en tres campos estrechamente vinculados con la integración y la incorporación de tecnologías: finanzas internacionales, comercio exterior y privatizaciones. En Argentina los cambios en estas áreas parecen haber ocurrido con mayor rapidez que en otros países de la región. Esto es claro a partir del gráfico, aún cuando (i) el índice de reforma comercial no incluye las restricciones cuantitativas (que fueron considerables en Argentina hasta que se desmantelaron casi completamente a comienzos de los años noventa) y no toma en cuenta adecuadamente la formación del Mercosur, y (ii) el índice de privatizaciones depende (negativamente) del valor agregado de las empresas estatales: de haberse definido el índice en términos del volumen de ventas, la evaluación de la profundidad de las privatizaciones en Argentina habría sido mayor (véase Lora, 1997).

Integración y distribución: vínculos teóricos

¿De qué modo inciden los procesos de apertura e integración sobre la distribución interna del bienestar? Tales cuestiones han sido objeto de la atención de economistas y hacedores de políticas por mucho tiempo. Cabe señalar que en las últimas décadas

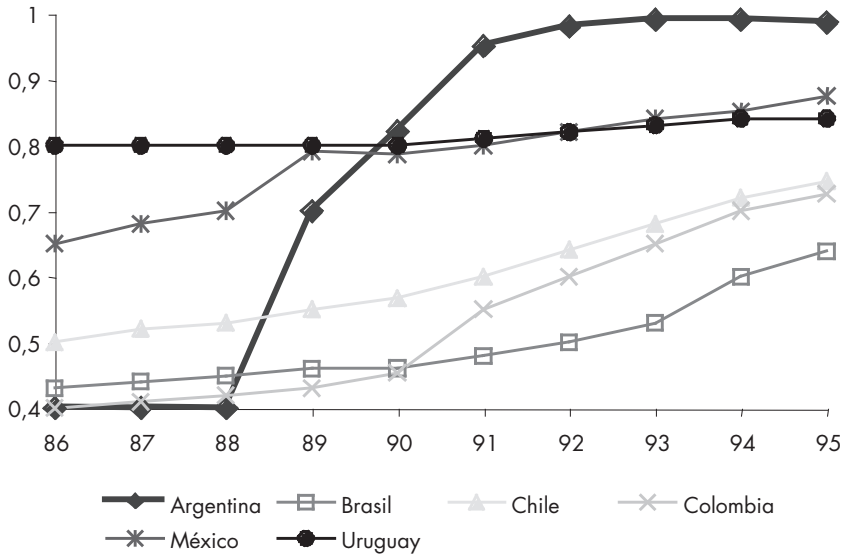
19. Véase Katz (1999) y otros.

20. Véanse IFC (1997) y Blomstrom y Kokko (1996).

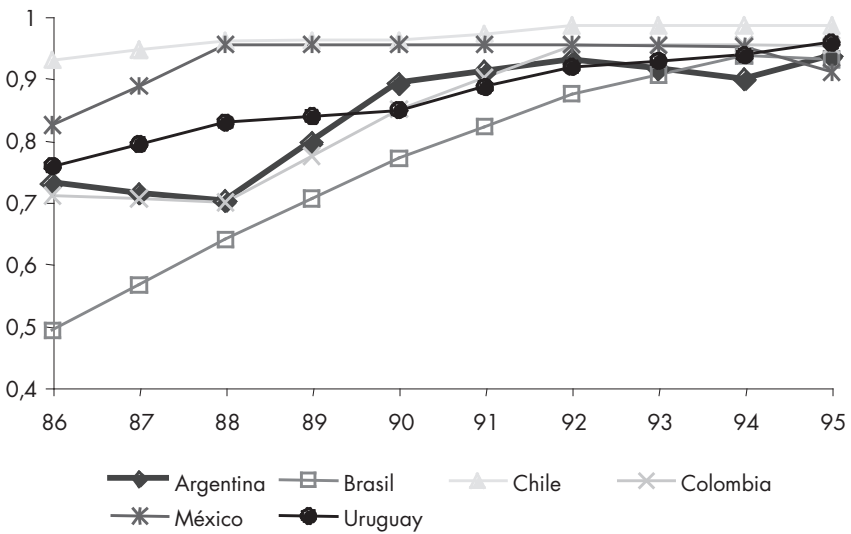
Gráfico 1.12. Índices de reformas

Finanzas y comercio internacionales, y privatizaciones

Liberalización financiera interna



Reforma comercial

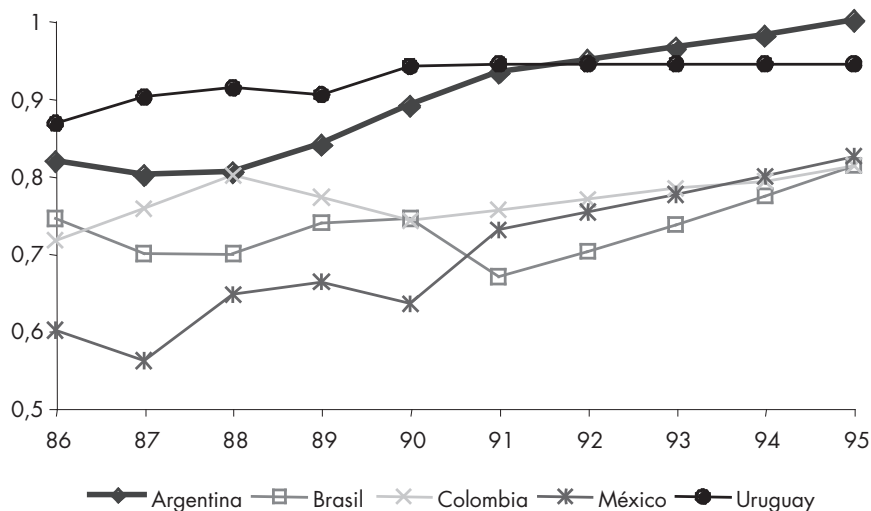


Continued

Gráfico 1.12. Índices de reformas (*continued*)

Finanzas y comercio internacionales, y privatizaciones

Privatización



Fuente: Cálculos del autor basados en Morley y otros (1999)

este tema ha ocupado un lugar importante en el debate económico: en primer lugar, como consecuencia del aumento de la desigualdad en los Estados Unidos e Inglaterra durante los años ochenta y noventa y, más recientemente, como parte del debate sobre las posibles desventajas de la globalización.

Un mayor grado de apertura puede en sí afectar la distribución del ingreso a través de varios canales. Los dos más abordados en la literatura son las reasignaciones sectoriales y los cambios en la intensidad de uso de factores al interior de cada sector de actividad. Cuando un país lleva a cabo una liberalización comercial, los precios a nivel nacional cambian, lo que genera una reasignación de recursos entre sectores y a su vez, incide en los precios de los factores (el famoso teorema de Stolper-Samuelson en acción). Si Argentina, tal como han señalado algunos investigadores, es un país que cuenta con abundancia relativa de recursos naturales y mano de obra calificada, comparada con la media mundial y con sus socios comerciales en el Mercosur,²¹ entonces la política de apertura comercial implicaría un desplazamiento hacia la producción y el empleo en sectores que utilizan esos factores con mayor intensidad. Este fenómeno provocaría a su vez un aumento del retorno a los recursos naturales y un ensanchamiento de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados.²²

21. Véanse Cristini (1999) y Porto (2000)

22. Véase la aplicación de este argumento al caso de los Estados Unidos en Wood (1994) y Leamer (1995).

Un mayor grado de integración de una economía como la argentina a los mercados mundiales puede repercutir en la desigualdad a través de un segundo canal. Una mayor apertura conlleva una caída del precio de los bienes de capital y, por cierto, la introducción de nuevas tecnologías. Dado que el capital es más complementario de la mano de obra calificada que de la no calificada, y que las nuevas tecnologías son mayoritariamente intensivas en trabajo calificado, la integración podría producir un incremento de la demanda de mano de obra calificada en todos los sectores productivos y generar, por ende, un aumento de la prima de calificación.²³

Los efectos de la integración sobre la pobreza dependen de sus efectos sobre el crecimiento y la desigualdad. Mientras que existe una larga literatura sobre los efectos positivos de la apertura sobre el crecimiento (Bourguignon y otros, 2002, Michalek y otros, 1991, Sachs y Warner, 1995), se han discutido en este trabajo el efecto potencialmente desigualador de la integración sobre la distribución del ingreso. Aunque existen visiones contrapuestas, sí existe un consenso bastante generalizado de que una mayor integración a la economía mundial en general acarrea un mayor ingreso o crecimiento más rápido y, que el crecimiento, sobre cualquier otro factor, está detrás de las historias exitosas en torno a la reducción de la pobreza.²⁴

El análisis empírico de los vínculos entre la globalización y la distribución del ingreso enfrenta dos problemas formidables en el caso de Argentina. Por un lado, existen limitaciones de información severas para implementar muchas estrategias de investigación empleadas en otros países. En segundo lugar, en cuestión de pocos años se llevó a cabo una amplia gama de reformas económicas, por lo cual resulta difícil identificar los efectos sobre la distribución del ingreso de cada reforma por separado.

Reasignaciones inter e intrasectoriales

La estructura sectorial de la economía argentina ha experimentado una gran transformación en los últimos treinta años. El Cuadro 1.10. muestra la participación de cada sector en el total de horas de trabajo registradas en el Gran Buenos Aires. El cambio más notable en la estructura laboral desde 1974 ha sido la caída del empleo en el sector manufacturero y el aumento en el sector público y los servicios profesionales y empresariales. Mientras que en 1974 el sector manufacturero abarcaba el 38% de las horas trabajadas, esa cifra disminuyó a 19% en 1998 y a 15% en 2002. Por el contrario, mientras que en 1974 los sectores de servicios profesionales y empresariales, y el sector gubernamental representaban el 21% del total de horas trabajadas, esa participación aumentó a 39% en 1998 y a 46% en 2002. Esos cambios ocurrieron durante todo el período de análisis, aunque la caída en el sector manufacturero de bajo nivel tecnológico y el aumento de los servicios profesionales fueron más pronunciados durante los dos períodos de apertura (1974-1980 y 1992-1998). La proporción del empleo

23. Véanse algunos modelos de estos argumentos en Acemoglu (2002) y Krusell y otros (2000).

24. Véanse Berry (2002) y Rodrik (2001) para adquirir visiones opuestas a este “consenso”. Rodrik indica sin embargo, que “ningún país ha logrado desarrollarse con éxito, dándole la espalda al comercio internacional o a los flujos de capital de largo plazo”.

Cuadro 1.10. Empleo por sector (en horas de trabajo)

Gran Buenos Aires, 1974-2002

Todos los trabajadores

Sector de actividad	Participación en el empleo total						Cambio de la participación en el empleo total					
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	
Manufacturera de baja tecnología	14,8	10,9	10,6	9,0	6,4	6,1	-3,8	-0,3	-1,6	-2,6	-0,3	
Manufacturera de media/alta tecnología	23,8	20,3	18,1	14,7	12,3	9,0	-3,5	-2,2	-3,4	-2,3	-3,3	
Construcción	6,7	9,4	6,1	4,5	5,4	4,9	2,7	-3,3	-1,6	0,9	-0,6	
Comercio	16,5	17,3	19,1	18,9	19,4	17,7	0,8	1,8	-0,2	0,5	-1,6	
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	9,1	8,1	7,1	8,7	10,5	10,0	-0,9	-1,1	1,7	1,8	-0,6	
Servicios profesionales y de negocios	6,4	8,9	11,0	10,7	13,7	15,0	2,6	2,1	-0,3	3,1	1,2	
Administración pública, educación y salud	14,9	16,4	15,7	24,8	25,3	31,1	1,6	-0,7	9,0	0,6	5,8	
Otros servicios de baja calificación	8,0	8,6	12,4	8,7	6,9	6,2	0,5	3,8	-3,7	-1,9	-0,7	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						

No completaron secundaria

Sector de actividad	Participación en el empleo total					Cambio de la participación en el empleo total					
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02
Manufacturera de baja tecnología	17,3	12,5	13,9	13,3	10,1	9,0	-4,8	1,4	-0,6	-3,2	-1,0
Manufacturera de media/alta tecnología	25,3	21,1	19,0	17,5	1,4	9,6	-4,2	-2,0	-1,5	-2,1	-5,8
Construcción	7,8	12,0	8,7	6,9	10,4	8,8	4,2	-3,3	-1,8	3,4	-1,6

Continued

Cuadro 1.10. Empleo por sector (en horas de trabajo) (continued)

Gran Buenos Aires, 1974-2002

No completaron secundaria

Sector de actividad	Participación en el empleo total						Cambio de la participación en el empleo total					
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	
Comercio	18,0	19,7	20,7	20,4	21,6	23,4	1,7	1,0	-0,3	1,2	1,8	
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	10,7	10,2	7,9	10,5	13,8	12,8	-0,5	-2,3	2,6	3,3	-1,0	
Servicios profesionales y de negocios	2,4	2,6	3,2	3,6	4,4	4,2	0,2	0,6	0,4	0,8	-0,2	
Administración pública, educación y salud	8,4	9,6	8,9	12,6	11,8	19,8	1,2	-0,7	3,7	-0,7	8,0	
Otros servicios de baja calificación	10,2	12,3	1,6	15,1	12,5	12,4	2,1	5,3	-2,5	-2,7	-0,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						

Graduados de secundaria

Sector de actividad	Participación en el empleo total						Cambio de la participación en el empleo total					
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	
Manufacturera de baja tecnología	10,7	9,4	8,1	7,4	5,9	7,0	-1,3	-1,3	-0,7	-1,5	1,1	
Manufacturera de media/alta tecnología	25,1	22,0	18,7	14,3	13,2	11,0	-3,1	-3,3	-4,4	-1,1	-2,2	
Construcción	3,8	4,7	2,5	3,2	3,6	3,9	0,9	-2,2	0,7	0,4	0,4	
Comercio	17,2	17,8	21,6	23,6	25,6	22,3	0,6	3,8	2,0	2,0	-3,3	
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	6,1	5,4	7,3	8,9	12,0	11,3	-0,7	1,9	1,5	3,2	-0,8	

Continued

Cuadro 1.10. Empleo por sector (en horas de trabajo) (continued)

Gran Buenos Aires, 1974-2002

Graduados de secundaria

Sector de actividad	Participación en el empleo total					Cambio de la participación en el empleo total				
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98
Servicios profesionales y de negocios	14,0	15,7	17,7	15,1	15,7	15,9	1,7	2,0	-2,6	0,6
Administración pública, educación y salud	18,4	22,2	17,0	22,7	18,9	23,8	3,8	-5,2	5,7	-3,8
Otros servicios de baja calificación	4,6	2,7	7,1	4,9	5,0	4,8	-1,9	4,3	-2,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				

Graduados de nivel superior

Sector de actividad	Participación en el empleo total					Cambio de la participación en el empleo total				
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98
Manufacturera de baja tecnología	7,3	5,5	3,2	2,5	2,0	2,3	-1,7	-2,3	-0,8	-0,4
Manufacturera de media/alta tecnología	11,0	12,2	13,2	9,2	7,2	6,4	1,2	0,9	-4,0	-2,0
Construcción	5,7	5,6	3,4	1,3	0,9	1,9	-0,1	-2,2	-2,1	-0,4
Comercio	4,9	3,3	8,0	8,5	9,2	7,1	-1,6	4,6	0,5	0,7
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	4,9	2,7	3,4	4,8	4,3	5,7	-2,2	0,7	1,3	-0,4
Servicios profesionales y de negocios	15,3	28,6	26,5	19	24,1	24,9	13,3	-2,1	-7,5	5,1
Administración pública, educación y salud	49,5	41,0	38,6	53,9	50,8	50,4	-8,6	-2,3	15,3	-3,1
Otros servicios de baja calificación	1,3	1,0	3,7	0,9	1,4	1,3	-0,4	2,7	-2,7	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH.

en la administración pública, educación y salud aumentó especialmente durante los períodos 1986-1992 y 1998-2002.

Esos patrones no varían sustancialmente al dividir a la población de trabajadores según el nivel de calificación. Los trabajadores que no culminaron la educación secundaria han perdido empleos (u horas de trabajo) en el sector manufacturero durante los últimos treinta años. Aunque algunos han pasado a engrosar las filas de los desempleados, otros han hallado empleo en diversos sectores, especialmente en el sector público y en el de comercio mayorista y minorista. Los trabajadores semicalificados (aquellos que tienen educación secundaria) también han perdido empleos en el sector manufacturero, pero han encontrado trabajo en el sector comercial, servicios públicos y administración pública. La desindustrialización también afectó al trabajo calificado, aunque en menor medida que a la mano de obra no calificada. Los graduados universitarios se han trasladado en particular al sector de servicios profesionales y empresariales durante 1974-1980 y 1992-1998, y al sector público durante 1986-1992.

La estructura educativa del mercado laboral ha venido transformándose marcadamente en Argentina durante las últimas tres décadas, según indican los resultados del Cuadro 1.11. Si bien la proporción de trabajadores sin educación secundaria en la fuerza laboral agregada era de 67% en 1974, esa proporción se desplomó a 32,7% en 2002. Por otro lado, la proporción de individuos con educación universitaria aumentó de 10,3% a 32,4% durante el mismo lapso. Esos cambios se deben principalmente a la mejora del nivel educativo de la población en general, pero también a la creciente dificultad que han tenido los trabajadores no calificados para hallar empleo.

El Cuadro 1.12. muestra la proporción de cada tipo de mano de obra por sector de actividad económica. En comparación con el sector de servicios profesionales y el sector público, la industria manufacturera es intensiva en trabajo no calificado. Por ejemplo, mientras que en 1998, 61% de los trabajadores del sector industrial de bajo nivel tecnológico era no calificado, apenas 12% de los trabajadores en el sector de negocios era no calificado. Los cambios sectoriales en el empleo reportados en el Cuadro 1.10. fueron claramente sesgados a favor de la mano de obra calificada. El sector público (administración pública, atención médica y educación) y el sector privado han impulsado alternativamente el desplazamiento de la demanda relativa de mano de obra calificada: el sector profesional y de negocios en 1974-1980 y 1992-1998 y el público en 1980-1986 y 1998-2002. Ambos sectores requieren distintos tipos de trabajadores: hay gran demanda en el sector público por personal docente, de enfermería y policial, profesiones que pertenecen al grupo de educación superior pero que tienen menor calificación —al menos en términos de años de escolaridad— y que perciben salarios más bajos que el promedio del grupo. En consecuencia, es probable que una expansión del sector público tenga menores repercusiones en la desigualdad del ingreso, que una expansión del sector profesional o de negocios.

Como se mencionó anteriormente, el salario relativo de la mano de obra calificada demostró una leve disminución en los años 80 (el Cuadro 1.12. muestra un uso más intensivo de este factor en la mayoría de los sectores). Contrariamente, la prima salarial de los trabajadores calificados aumentó considerablemente durante los años noventa; sin embargo, casi todos los sectores han contribuido a un incremento en la proporción del empleo de ese factor. Este movimiento es consistente con un aumento de la productividad relativa de la mano de obra calificada, producido bien sea por el

Cuadro 1.11. Participación de cada grupo educativo en la fuerza laboral agregada

Gran Buenos Aires, 1974-2002

Grupo educativo	Participación en el trabajo agregado						Cambio de la participación en el trabajo agregado							
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	80-98	74-02	
No completaron secundaria	67,1	63,3	55,5	46,0	38,7	32,7	-3,8	-7,8	-9,4	-7,4	-5,9	-24,6	-34,3	
Graduados de secundaria	22,6	25,0	29,7	32,4	32,6	34,9	2,4	4,7	2,7	0,3	2,2	7,6	12,2	
Graduados de nivel superior	10,3	11,7	14,9	21,6	28,7	32,4	1,5	3,1	6,7	7,1	3,7	17,0	22,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0								

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

Cuadro 1.12. Participación de cada grupo educativo en el empleo por sector

Gran Buenos Aires, 1974-2002

Sector de actividad	No completaron secundaria						Graduados de secundaria						Graduados nivel superior	
	1974	1980	1986	1992	1998	2002	1974	1980	1986	1992	1998	2002	1974	1980
Manufacturera de baja tecnología	78,5	72,6	72,8	67,7	61,0	48,2	16,4	21,5	22,6	26,5	30,0	39,7	5,1	6,0
Manufacturera de media/alta tecnología	71,3	65,8	58,4	55,0	48,3	34,7	23,9	27,1	30,7	31,5	35,0	42,4	4,8	7,1
Construcción	78,4	80,5	79,4	70,9	73,9	59,1	12,9	12,5	12,1	22,7	21,5	28,3	8,8	7,0
Comercio	73,3	72,1	60,2	49,8	43,2	43,2	23,6	25,7	33,6	40,5	43,1	43,8	3,1	2,3
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	79,1	79,4	62,1	55,4	50,9	42,1	15,4	16,7	30,7	32,8	37,3	39,5	5,5	3,9
Servicios profesionales y de negocios	25,5	18,3	16,3	15,6	12,3	9,2	49,8	44,0	47,8	45,9	37,4	36,9	24,8	37,7
Administración pública, educación y salud	37,7	36,9	31,3	23,4	18,0	20,8	28,0	33,8	32,1	29,7	24,4	26,7	34,2	29,3
Otros servicios de baja calificación	85,2	90,7	78,7	79,7	70,2	66,0	13,1	8,0	16,9	18,0	23,9	27,3	1,7	1,3

Continued

Cuadro 1.12. Participación de cada grupo educativo en el empleo por sector (continued)

Gran Buenos Aires, 1974-2002

Cambios

	No completaron secundaria							Graduados de secundaria							Graduados nivel superior	
	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	74-02	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	74-02	74-80	74-80	80-86	80-86
Sector de actividad																
Manufacturera de baja tecnología	-6,0	0,2	-5,1	-6,7	-12,7	-30,3	5,1	1,2	3,8	3,5	9,7	23,3	0,9	-1,4		
Manufacturera de media/alta tecnología	-5,5	-7,3	-3,5	-6,7	-13,6	-36,5	3,2	3,6	0,8	3,4	7,5	18,5	2,3	3,8		
Construcción	2,1	-1,0	-8,5	3,0	-14,8	-19,3	-0,4	-0,4	10,6	-1,3	6,8	15,4	-1,8	1,4		
Comercio		-1,3	-11,9	-10,3	-6,6	-0,1	-30,1	2,0	7,9	6,9	2,7	0,7	20,2	-0,8		
Comunicaciones, transporte y servicios públicos	0,3	-17,3	-6,7	-4,6	-8,8	-37,0	1,3	14,0	2,2	4,5	2,2	24,1	-1,6	3,3		
Servicios profesionales y de negocios	-7,1	-2,0	-0,7	-3,3	-3,1	-16,3	-5,7	3,8	-1,9	-8,6	-0,5	-12,9	12,9	-1,8		
Administración pública, educación y salud	-0,8	-5,6	-8,0	-5,3	2,8	-16,9	5,8	-1,7	-2,4	-5,3	2,3	-1,4	-5,0	7,3		
Otros servicios de baja calificación	5,5	-12,0	1,0	-9,5	-4,2	-19,2	-5,1	8,9	1,1	5,9	3,4	14,2	-0,4	3,1		

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

incremento del uso de factores complementarios en el proceso de producción (capital), o por un cambio tecnológico sesgado. Cabe señalar que existe una tercera posibilidad: algunos trabajadores calificados pueden ocupar puestos de trabajo que no requieren idoneidad y ganar un salario que se corresponde con el nivel de productividad de esos empleos (por ejemplo, arquitectos que conducen taxis). Si eso ocurre, es posible sobreestimar los cambios factoriales en algunos sectores.

A modo de análisis exploratorio, la proporción de cada uno de los tres tipos de mano de obra (calificada, semi-calificada y no-calificada) se descompone en (i) cambios debidos a transformaciones de la estructura sectorial del empleo (presumiblemente como resultado de cambios en la estructura de producción causados por la apertura al comercio exterior) y (ii) cambios debidos a variaciones en la intensidad de uso de los distintos tipos de mano de obra en cada sector (posiblemente producto de la baja del precio de los bienes de capital y/o de cambios tecnológicos sesgados).²⁵ Esta descomposición, cuyos resultados se muestran en el Cuadro 1.13. y el Gráfico 1.13., pone de manifiesto la importancia de cada uno de los dos canales tratados en la sección anterior.

El efecto “intersectorial” del primer panel indica que durante los últimos treinta años los cambios sectoriales han tendido a favorecer a personas con educación universitaria. Por el contrario, los trabajadores que no cuentan con una educación secundaria enfrentaron una demanda cada vez menor, debido a la contracción de los sectores intensivos en mano de obra no calificada. Esos efectos se pudieron observar de una manera más pronunciada entre los años 1986 y 1992, período durante el cual aumentó el empleo en el sector público, a la vez que éste disminuía considerablemente en la industria manufacturera y en los sectores de servicios no calificados.

Los efectos “intrasectoriales” del segundo panel del Cuadro 1.13. son del mismo signo que los efectos intersectoriales. Las empresas han modificado su manera de producir, demostrando una mayor demanda de personal calificado y una menor necesidad de personal no calificado. Este fenómeno se ha venido desarrollando al menos desde los años setenta; de hecho, el período con los efectos positivos más pronunciados sobre el empleo de egresados universitarios fue 1992-1998, lo cual se corresponde con la incorporación de capital nuevo y el cambio tecnológico sesgado tras las reformas de principios de los años noventa. Sin embargo, este efecto también fue significativo durante los años ochenta, una década de estancamiento de la inversión y avance tecnológico. Nótese que los valores del segundo panel son en general más elevados que los del primero, lo que sugiere que los efectos intrasectoriales han tenido mayor fuerza que los efectos intersectoriales.

El último panel del Cuadro 1.13. muestra el efecto general que han tenido en el empleo los cambios intra e intersectoriales. El empleo relativo de los trabajadores no calificados ha caído tanto a causa de la disminución de la importancia de los sectores intensivos en mano de obra no calificada como, y en especial, a causa de una baja de la demanda de mano de obra no calificada en todos los sectores. Por el contrario, el empleo de los trabajadores calificados ha aumentado a través de ambos canales. Al observar los resultados de la descomposición, los años noventa no se diferencian tanto de los ochenta, si se señala que dos factores distintivos de los años noventa son: (i) un

25. Véanse descomposiciones similares en Bound y Johnson (1992), entre otros.

Cuadro 1.13. Descomposiciones agregadas

Cambios en la participación de la fuerza laboral. Gran Buenos Aires, 1974-2002.

Inter-factorial

	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	80-98	74-02
No completaron secundaria	-1,6	-0,5	-3,8	-1,9	-2,1	-6,1	-8,4
Graduados de secundaria	0,5	0,3	0,7	0,6	-0,7	1,3	0,8
Graduados de nivel superior	1,1	0,2	3,1	1,4	2,8	4,8	7,6

Intra-factorial

	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	80-98	74-02
No completaron secundaria	-2,2	-7,3	-5,6	-5,5	-3,8	-18,5	-25,9
Graduados de secundaria	1,8	4,3	2,0	-0,3	2,9	6,3	11,4
Graduados de nivel superior	0,4	3,0	3,6	5,8	0,9	12,2	14,5

Total

	74-80	80-86	86-92	92-98	98-02	80-98	74-02
No completaron secundaria	-3,8	-7,8	-9,4	-7,4	-5,9	-24,6	-34,3
Graduados de secundaria	2,4	4,7	2,7	0,3	2,2	7,6	12,2
Graduados de nivel superior	1,5	3,1	6,7	7,1	3,7	17,0	22,1

Fuente: Cálculos del autor basados en la EPH

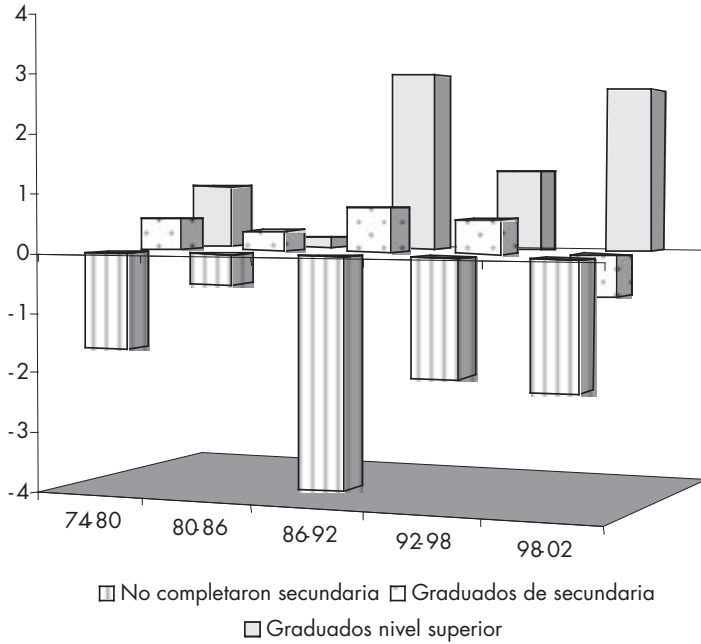
efecto intrasectorial positivo más intenso sobre los egresados universitarios, y (ii) un peor desempeño general de los trabajadores semicalificados.

Una interpretación plausible de los resultados es la siguiente: durante los años ochenta se produjo una combinación de falta de avance tecnológico con expansión del sector público. Esa expansión no se tradujo en mayores primas salariales a los calificados, probablemente porque: (i) dadas las peculiaridades de la demanda de mano de obra del sector público indicadas anteriormente, la demanda de mano de obra califi-

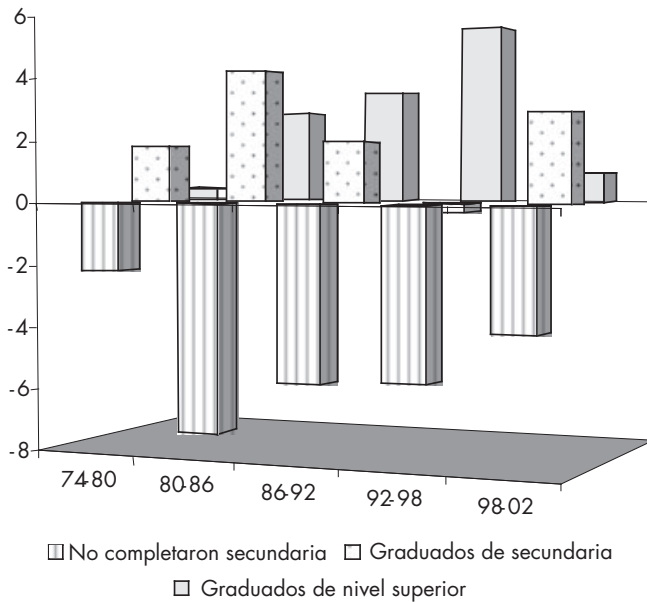
Gráfico 1.13. Descomposiciones agregadas

Cambios en la participación de la fuerza laboral, Gran Buenos Aires, 1974-2002.
Efectos inter e intrasectoriales

Efectos intersectoriales



Efectos intrasectoriales



cada no cambió sustancialmente, (ii) las instituciones laborales estuvieron claramente más activas durante los años ochenta que en otros períodos, y (iii) se produjo un claro aumento en la oferta de mano de obra calificada en la segunda mitad de la década de los ochenta, debido al incremento de la asistencia a la educación superior, propiciada por el cambio democrático en 1983. En vista de la caída de la prima salarial a los profesionales calificados, la mayoría de los sectores aumentaron el uso relativo de este factor, lo que explica el efecto intrasectorial positivo para los egresados universitarios del Cuadro 1.13.

La historia parece desenvolverse de una manera distinta durante los dos períodos de liberalización (1974-1980 y los años 90): los cambios hacia sectores privados intensivos en mano de obra calificada y el cambio tecnológico generalizado ampliaron la demanda de mano de obra calificada y, como resultado, produjeron un aumento en la prima salarial. La debilidad de las instituciones laborales favoreció ese aumento; y debido a ese aumento en el precio relativo de la mano de obra calificada, las empresas utilizaron más ese factor, como resultado del crecimiento de su productividad relativa. Por otra parte, el efecto intrasectorial fue de mayor amplitud en la economía durante los años noventa que a finales de los setenta, lo que acarreo procesos más vigorosos de incorporación de tecnologías y capitales nuevos.

Comercio exterior, inversión y tecnología

Varios autores han tratado de establecer una correspondencia entre las reformas económicas y el aumento de la desigualdad y la pobreza, motivados por los grandes cambios económicos y distributivos que experimentó Argentina durante los años noventa. Debido a las limitaciones de los datos, la literatura se ha concentrado casi exclusivamente en los efectos de la política de apertura comercial externa sobre la desigualdad de ingresos. La conclusión general es que un mayor grado de apertura conlleva una brecha salarial mayor entre calificados y el resto, pero que este efecto puede explicar sólo una pequeña fracción del incremento total observado de la prima salarial.

García Swartz (1998) muestra que los salarios y los precios relativos evolucionaron según las predicciones del teorema de Stolper-Samuelson, pero el autor pone en duda la hipótesis del cambio de la estructura productiva de la economía (cambios sectoriales) como motivo principal de los cambios de la distribución del ingreso. Galiani y Sanguinetti (2003) llegan a la misma conclusión mediante una metodología distinta; los autores regresan al logaritmo del salario horario como función de variables que interactúan entre la educación con la penetración de las importaciones en el sector laboral del individuo, y un conjunto de controles. Encuentran que en sectores donde la penetración de las importaciones ha sido más profunda, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados se ha ensanchado. Sin embargo, este factor puede explicar apenas 10% de la variación total de la prima salarial. Por cierto, Cicowicz (2002) también encuentra un efecto desigualador, pero pequeño, al simular la baja de los aranceles durante el proceso de liberalización de comienzos de los años noventa en un modelo de equilibrio general computable. Porto (2000) encuentra un efecto distributivo algo mayor, al estimar el contenido factorial del comercio internacional y simular los salarios relativos en autarquía.

El comercio exterior puede afectar a la distribución del ingreso real al cambiar no sólo los precios de los factores, sino también los precios de los bienes y servicios.

Porto (2002) considera que la liberalización ha tenido un efecto distributivo igualador en el sector del consumo, al estudiar las variaciones de los precios relativos, y la conformación de las canastas consumidas por los hogares incluidos en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1996-1997. El autor muestra que los pobres consumen relativamente más bienes transables que los ricos y concluye, tomando en cuenta únicamente este canal, que los pobres fueron los principales beneficiarios de la baja de los aranceles.

Con el objeto de profundizar el estudio de los efectos de la liberalización comercial y el cambio tecnológico sobre los salarios relativos, se amplía el trabajo de Galiani y Sanguinetti (2003), agregando una variable que interactúa entre el nivel educativo del trabajador y una medida de la inversión de capital en su sector. Los detalles de este análisis se incluyen en un trabajo afín de Acosta y Gasparini, 2003, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 1.14. Los resultados para el período 1992-1999 indican una brecha salarial más ancha entre trabajadores calificados y otros empleados, a medida que aumentan la penetración de las importaciones y la incorporación de capital físico. Acosta y Gasparini (2003) señalan que la penetración de las importaciones equivale a un 15% del cambio real del premio salarial, mientras que la incorporación de capital explica aproximadamente un 60% de dicho cambio.

Estudios realizados en otros países también revelan un mayor grado de pertinencia entre la vía del capital y la tecnología, en comparación con la del comercio exterior. En un resumen de la literatura de Estados Unidos, Katz y Autor (1999) concluyen que el comercio exterior explica aproximadamente 20% del incremento de la desigualdad, mientras que el cambio tecnológico sesgado da cuenta del 80% restante. Behrman y

Cuadro 1.14. Coeficientes de la inversión de capital y la penetración de las importaciones en interacción con variables *dummies* de nivel educativo en una ecuación de salarios horarios

Por rezago de la variable de incorporación de capital

	Rezagos		
	0	1	3
Incorporación de capital			
No completaron secundaria	-0,011**	-0,009**	-0,013**
Graduados de secundaria	-0,003	-0,001	-0,005
Graduados de nivel superior	0,029**	0,020**	0,029**
Penetración de importaciones			
No completaron secundaria	0,045	0,043	0,052*
Graduados de secundaria	0,046	0,044	0,052*
Graduados de nivel superior	0,085**	0,076**	0,087**

Fuente: Acosta y Gasparini (2003)

Nota: * Significativa al 10%; ** significativa al 5%

otros (2003) emplean microdatos de encuestas de hogares sobre diferencias salariales entre niveles educativos combinadas con índices de políticas para 18 países latinoamericanos en el período 1977-1998. Los autores señalan que, como promedio, las políticas de liberalización han tenido un fuerte efecto positivo sobre las diferencias salariales, aunque dicho efecto también tiende a disiparse rápidamente. Asimismo concluyen que “el avance tecnológico, más que el comercio exterior, ha sido el mecanismo mediante el cual han venido operando los efectos desigualadores”. Sánchez Páramo y Schady (2003) llegan a una conclusión parecida empleando datos de corte transversal repetidos. Los autores hacen hincapié en un aspecto importante: aunque el efecto directo del comercio exterior sobre la desigualdad salarial puede ser pequeño, el comercio es un mecanismo importante de transmisión de tecnología. Sostienen que las “variaciones del volumen y la intensidad en investigación y fomento de las importaciones guardan una estrecha relación con las variaciones de la demanda de trabajadores más calificados en América Latina”.

En resumen, aunque ninguna evidencia mostrada en esta sección es de por sí concluyente, prácticamente todas apuntan hacia las mismas conclusiones. La aceleración del proceso de integración de Argentina a la economía mundial a comienzos de los años noventa parece haber tenido un considerable efecto desigualador sobre la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados. El impacto directo de las reasignaciones sectoriales tras la apertura comercial externa no parece haber sido tan importante. La (escasa) evidencia sugiere que los efectos sobre la distribución del ingreso del incremento de la incorporación de capital y el cambio tecnológico sesgado son de una magnitud mayor.

Otros factores

Dos de los períodos de mayores cambios distributivos coinciden con épocas de debilidad de las instituciones laborales: durante la segunda mitad de los años setenta el régimen militar prohibió la existencia de sindicatos, y, durante los años noventa los sindicatos se mantuvieron pasivos debido a una alianza con el gobierno. Adicionalmente, el salario mínimo no fue relevante en ninguno de los dos períodos. Desafortunadamente, no hay evidencia cuantitativa alguna de las repercusiones que pudieran haber tenido estos factores institucionales en la desigualdad.

Las reformas de los años noventa contribuyeron a aumentar los retornos a los factores no laborales. Debido a que Argentina es un país dotado de abundantes recursos naturales, la política de apertura comercial externa generó un incremento de los retornos a esos factores. Además, las reformas de mercado, en especial la reducción del papel del gobierno en la economía, dieron un impulso a las empresas privadas y generaron aumentos de las utilidades. La considerable mejora de la productividad total de los factores también habría contribuido al incremento de los beneficios de las empresas. La proporción de fuentes no laborales en el PIB aumentó de 36% en 1993 a 43% en 2000 (DNCN, 2003). La proporción del capital, los ingresos y las utilidades en la EPH es mucho más baja y ha aumentado bastante menos (de 2,1% a 2,8% en el mismo período). Debido a que los ingresos de capital se concentran mayormente

en los hogares ricos, este hecho implica una subestimación tanto del nivel como del aumento de la desigualdad.²⁶

También ha habido factores demográficos que han ayudado a moldear la distribución del ingreso familiar en Argentina. Durante las últimas dos décadas, las decisiones de fecundidad han cambiado considerablemente y no uniformemente a lo largo de la distribución del ingreso. El número promedio de niños menores de 12 años por hogar en el Gran Buenos Aires en el quintil más bajo de la distribución del ingreso de los padres aumentó de 1,33 en 1974 a 1,95 en 1998. Las cifras correspondientes al quintil de mayores ingresos en los mismos años son 1,24 y 0,97, respectivamente. Esta tendencia divergente entre los estratos de ingresos en cuanto a las decisiones de fecundidad fue más marcada durante los años 80. Marchionni y Gasparini (2003), empleando micro-simulaciones, concluyen que el aumento del tamaño de la familia en los hogares de bajos ingresos contribuyó sustancialmente al crecimiento observado de la pobreza y a la desigualdad durante esa década. Cabe señalar que la incidencia sobre la distribución del ingreso durante los años noventa fue menor.

Argentina en relación al resto de América Latina y el Caribe

¿A qué se debe que el desempeño distributivo de Argentina haya sido considerablemente más deficiente que en el resto de la región? Aunque este trabajo no se focaliza en aspectos comparativos, es posible bosquejar algunas posibles respuestas. El primer motivo plausible es la mayor rapidez con la que Argentina se ha integrado a la economía mundial. Un shock tecnológico y organizacional repentino tiene repercusiones más profundas que un proceso paulatino de incorporación de nuevas tecnologías, con más tiempo para capacitación y reasignación de recursos. Lo mismo se aplica para las transformaciones económicas que siguen a un proceso profundo y repentino de apertura comercial externa. Existe evidencia de que Argentina fue un país que aplicó reformas con mucha rapidez a comienzos de los años noventa, aunque la evidencia de las repercusiones de dicha rapidez sobre las brechas salariales y la desigualdad es escasa.²⁷

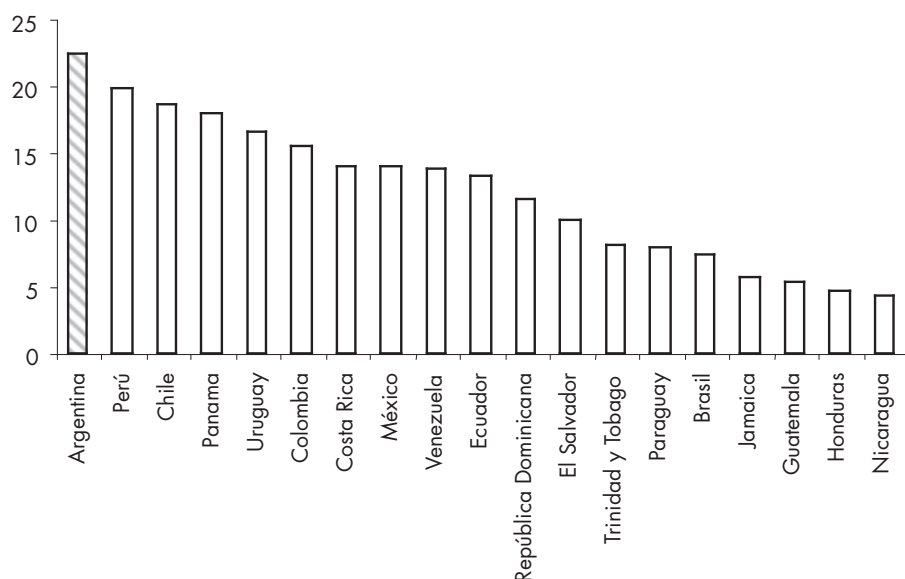
En segundo lugar, la estructura económica argentina previa a la reforma era distinta a la de la mayoría de los países de la región. A causa de su mayor grado de industrialización, los cambios tecnológicos y las reasignaciones de recursos entre sectores provocados por la apertura quizá hayan tenido repercusiones más profundas en la estructura de los salarios y en el empleo, que en otras economías menos desarrolladas y más agrarias. Adicionalmente, la fuerza laboral de Argentina tiene una proporción de mano de obra calificada considerablemente mayor (véase el Gráfico 1.14.) que la mayoría de los demás países de la región, lo cual puede haber propiciado una incorporación más generalizada y rápida de innovaciones tecnológicas sesgadas hacia el trabajo

26. El incremento del ingreso medio en la EPH en los años noventa probablemente también se subestimó por este motivo. De hecho, hay una gran discrepancia de variación del ingreso entre la EPH y las cuentas nacionales.

27. Behrman y otros (2003) señalan que los países con el mayor aumento de la brecha de ingresos entre los segmentos de educación superior y educación secundaria han realizado reformas con gran velocidad en términos de liberalización de la cuenta de capital. Sin embargo, no encuentran una relación significativa entre la rapidez de las reformas en el comercio exterior y la brecha salarial.

Gráfico 1.14. Participación de individuos con educación universitaria en la población adulta

Países latinoamericanos y caribeños, 2000



Fuente: Cálculos del autor basados en Gasparini (2003)

calificado.²⁸ La diferencia en la dotación de factores probablemente también implicó una mayor variación de precios y reasignación de recursos contra sectores que emplean intensivamente la mano de obra no calificada, tras la apertura del comercio con países relativamente abundantes en mano de obra no calificada (como es el caso de China).

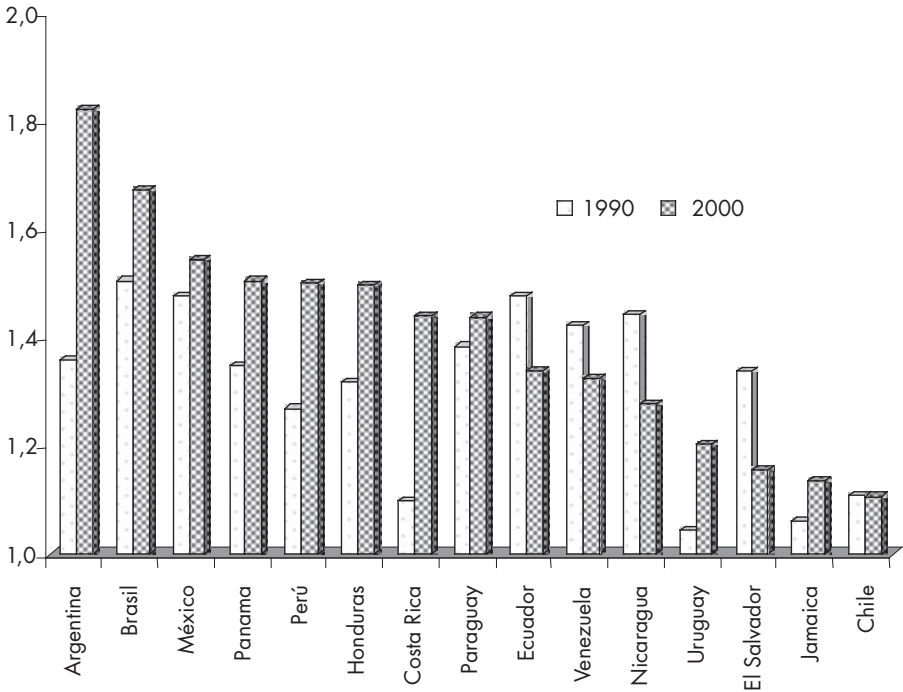
Los factores demográficos también tuvieron una mayor influencia en la profundización de la desigualdad en Argentina, en comparación con el resto de América Latina. El Gráfico 1.15 muestra la razón del número de niños menores de 12 años por familia entre los hogares del quintil más bajo y el más alto de la distribución de ingresos totales de los padres. Esta proporción aumentó en mayor medida en Argentina que en ningún otro país de la región.

Políticas públicas y redistribución

Los gobiernos pueden aliviar o reforzar los cambios distributivos de mercado, en particular a través de las políticas fiscales. El Cuadro 1.15. muestra los resultados de un ejercicio básico de evaluación de los efectos de las políticas fiscales sobre la distribución del ingreso desde 1980. Los resultados de incidencia de Flood y otros (1994)

28. Véanse argumentos teóricos sobre este punto en Acemoglu (2002).

Gráfico 1.15. Relación entre el quintil más bajo y el quintil más alto del número de niños menores de 12 años por hogar



Fuente: Gasparini (2003)

y DGSC (2002) se utilizan para asignar el gasto público en cada programa a cada decil de la distribución del ingreso. Los impuestos se asignan según los resultados de Gasparini (1998) y DGSC (2002). Los cambios reportados del efecto distributivo del gasto (el sistema tributario) a lo largo del tiempo básicamente provienen de cambios en la participación de diversos programas públicos (impuestos), ya que no hay estudios anuales sobre la incidencia de gastos e impuestos.

El gasto público social durante todo el período analizado ha sido pro-pobre (índice de concentración negativo). El Gráfico 1.16. muestra un aumento en la focalización del gasto durante la primera mitad de los años ochenta (debido básicamente a un salto del gasto en educación básica y salud desde 1983), una disminución brusca a finales de los años ochenta, y un nuevo aumento durante los noventa, para volver a los niveles de comienzos de los ochenta. La progresividad del gasto público social ha venido aumentando con el tiempo, especialmente debido a la creciente desigualdad del ingreso. La carga tributaria se concentra más en los estratos superiores de ingresos (índice de concentración positivo). La concentración tributaria aumentó durante los años noventa, pero a menor velocidad que la concentración del ingreso, con lo cual el

Cuadro 1.15. Incidencia distributiva de la política fiscal
Argentina, 1980-2002

	Índice de progresividad de Kakwani					Impacto redistributivo	
	Índice de concentración		GPS		Total	(vi)*-(vii)	Gini-post (iii)-(viii)
	GPS (i)	Impuestos (ii)	Gini-pre (iii)	GPS (iii)-(i)	Impuestos (ii)-(iii)		
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vii)	(ix)
1980	-0,034	0,350	0,391	0,424	-0,041	0,383	0,156
1981	-0,033	0,338	0,427	0,460	-0,090	0,370	0,160
1982	-0,034	0,340	0,420	0,454	-0,081	0,373	0,152
1983	-0,045	0,344	0,430	0,475	-0,086	0,389	0,186
1984	-0,053	0,343	0,439	0,492	-0,096	0,396	0,205
1985	-0,036	0,353	0,409	0,445	-0,056	0,389	0,156
1986	-0,042	0,352	0,417	0,459	-0,065	0,394	0,193
1987	-0,035	0,354	0,444	0,479	-0,090	0,389	0,214
1988	-0,036	0,358	0,449	0,485	-0,091	0,394	0,191
1989	-0,023	0,369	0,515	0,538	-0,146	0,392	0,171
1990	-0,015	0,352	0,461	0,477	-0,109	0,367	0,163
1991	-0,019	0,344	0,461	0,480	-0,117	0,363	0,139
1992	-0,021	0,340	0,441	0,462	-0,102	0,360	0,134
1993	-0,029	0,344	0,443	0,472	-0,099	0,373	0,135
1994	-0,027	0,348	0,457	0,484	-0,109	0,375	0,139
1995	-0,023	0,351	0,484	0,507	-0,133	0,374	0,141

Continued

Cuadro 1.15. Incidencia distributiva de la política fiscal (continued)
Argentina, 1980-2002

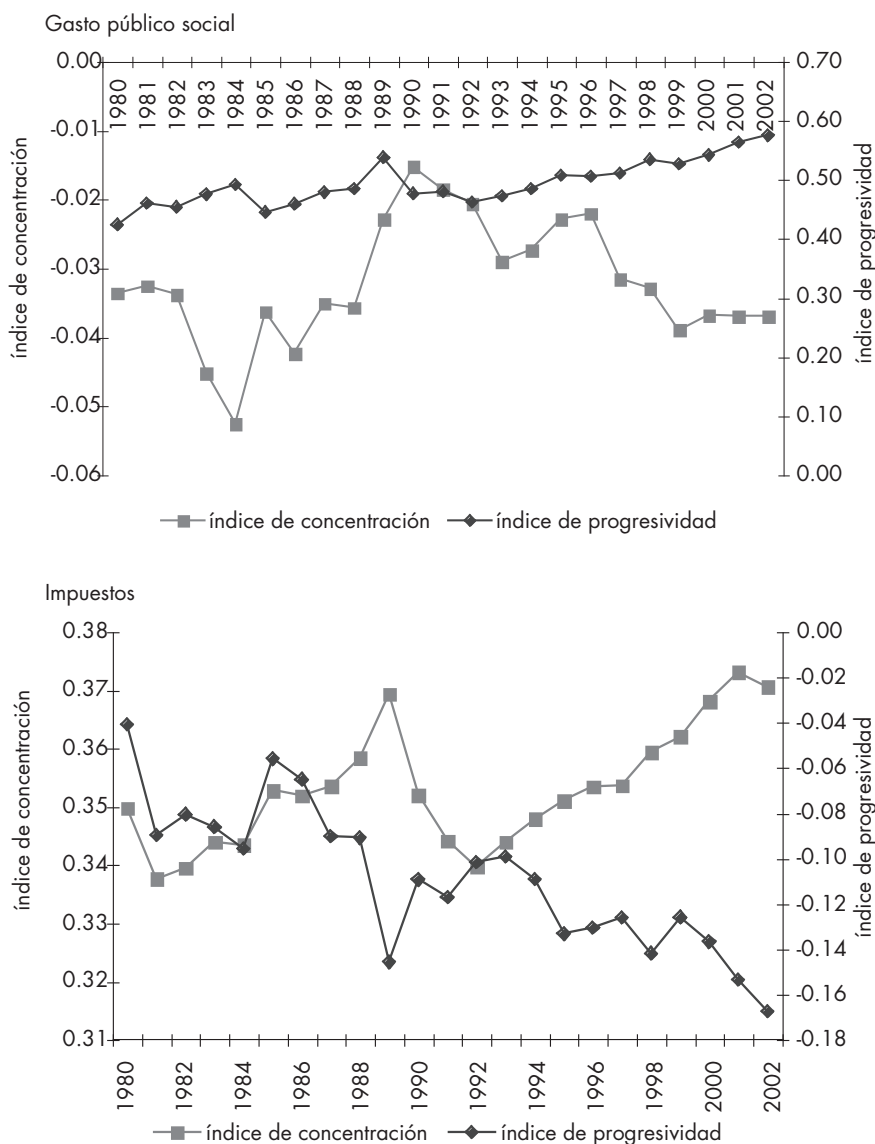
	Índice de concentración		Índice de progresividad de Kakwani				Impacto redistributivo	
	GPS	Impuestos	Gini-pre	GPS	Impuestos	Total	GPS/Yd	Gini-post
	(i)	(ii)	(iii)	(iii)-(i)	(ii)-(iii)	(iv)+(v)	(vii)	(iii)-(viii)
				(iv)	(v)	(vi)	(viii)	(ix)
1996	-0,022	0,353	0,484	0,506	-0,131	0,375	0,357	0,134
1997	-0,032	0,354	0,480	0,511	-0,126	0,385	0,348	0,134
1998	-0,033	0,359	0,501	0,534	-0,142	0,392	0,340	0,133
1999	-0,039	0,362	0,488	0,527	-0,126	0,401	0,367	0,147
2000	-0,037	0,368	0,505	0,542	-0,137	0,405	0,357	0,145
2001	-0,037	0,373	0,527	0,564	-0,154	0,410	0,382	0,157
2002	-0,037	0,371	0,538	0,575	-0,167	0,408	0,351	0,143

Fuente: Estimaciones del autor

Nota: GPS = gasto público social, Yd = ingreso nacional disponible

Gráfico 1.16. Índice de concentración e índice de progresividad

Gasto público social e impuestos, Argentina, 1980-2002

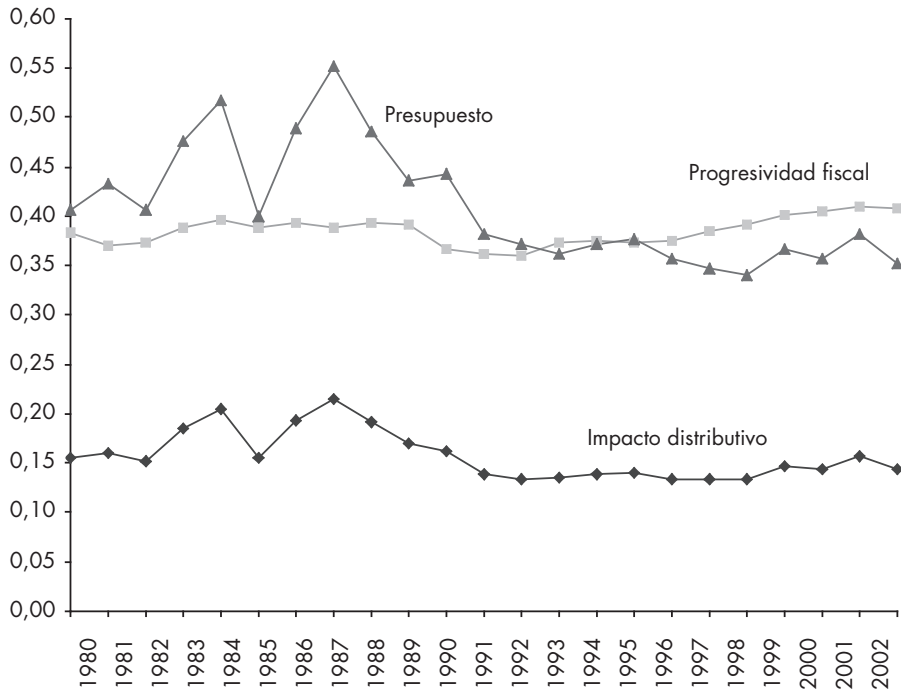


sistema tributario se volvió cada vez más regresivo (índice de progresividad cada vez más negativo).

Se puede demostrar (Lambert, 1993) que $G^a - G^b = g(K_e^c + K_t^c)$, donde G^a es el coeficiente de Gini después de la política fiscal y G^b es el Gini antes de la misma; g , el gasto

Gráfico 1.17. Tamaño del presupuesto, progresividad de la política fiscal e impacto distributivo

Argentina, 1980-2002

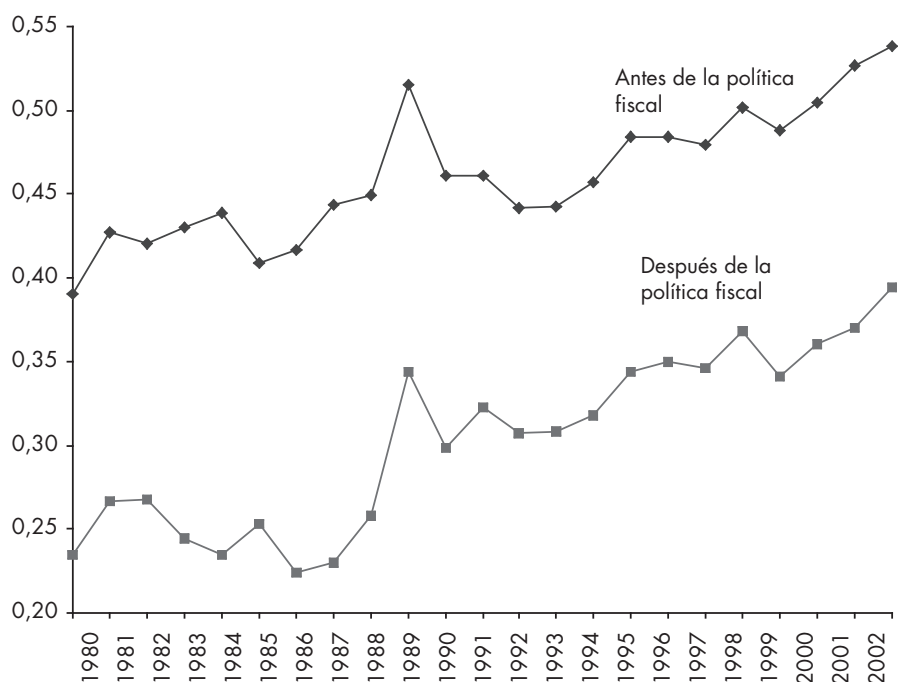


público como proporción del ingreso disponible, y K_e y K_p , el índice de progresividad de Kakwani del gasto y los impuestos, respectivamente. El Gráfico 1.17. muestra la incidencia distributiva de la política fiscal en términos del coeficiente de Gini G^a-G^b , la proporción del gasto social en el ingreso disponible g y la progresividad de la política fiscal (K_e+K_p). El impacto distributivo ha variado durante los años ochenta como resultado de los considerables cambios en el tamaño del presupuesto y las reasignaciones entre programas. Durante los años noventa, la incidencia se mantuvo estable debido a una leve disminución del tamaño del presupuesto (como proporción del ingreso) y a un leve incremento de la progresividad. En el Gráfico 1.18. se muestra que aunque la política fiscal reduce el nivel de desigualdad, no ha afectado de manera significativa su patrón durante las últimas décadas.

El Gráfico 1.19. muestra que el gasto público en programas focalizados aumentó durante los años ochenta, se desplomó durante la crisis de finales de esa década y volvió a aumentar en los años noventa. Sin embargo, en términos de la población pobre, el gasto en programas de asistencia social disminuyó en los años ochenta y se mantuvo más o menos constante, pero a niveles más bajos, durante los noventa.

Gráfico 1.18. Tamaño del presupuesto, progresividad de la política fiscal e impacto distributivo per cápita antes y después de la política fiscal

Argentina, 1980-2002



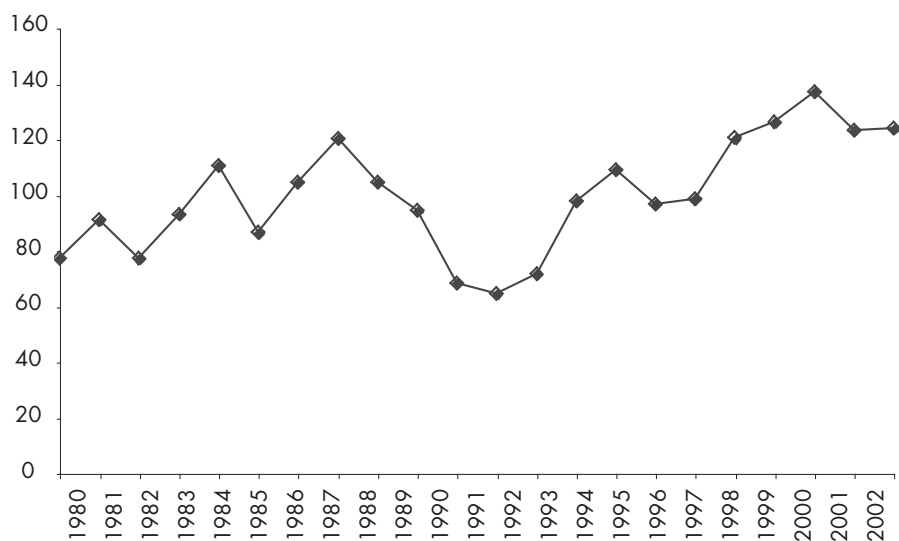
Braun y Di Gresia (2003) indican que en Argentina el gasto social tiene un comportamiento sumamente procíclico. La correlación cíclica entre el PIB y el gasto social durante los últimos treinta años ha sido de 0,42; considerablemente mayor que la media de toda América Latina (0,32) y de la OCDE (-0,10). Según el Banco Mundial (2000), la elasticidad estimada de los programas sociales focalizados con respecto a la variación del PIB durante el período 1980-1997 fue de 1,86.²⁹ Esta elevada correlación positiva revela recortes presupuestarios en épocas de recesión, justo cuando más se necesitan dichos programas. Por otra parte, Braun y Di Gresia (2003) sostienen que los motivos de dicha tendencia procíclica radican en las restricciones políticas en torno al ahorro durante los períodos de expansión, las limitaciones de crédito durante las recesiones, y la baja presencia de factores estabilizadores automáticos en el presupuesto.

Las reformas de mercado ayudaron a Argentina a alcanzar niveles de crecimiento sin precedentes durante la mayor parte de los años noventa. Sin embargo, esos recursos adicionales no se emplearon eficientemente para aliviar los problemas distributivos que se iban generando. Durante esa década Argentina no logró ahorrar lo suficiente

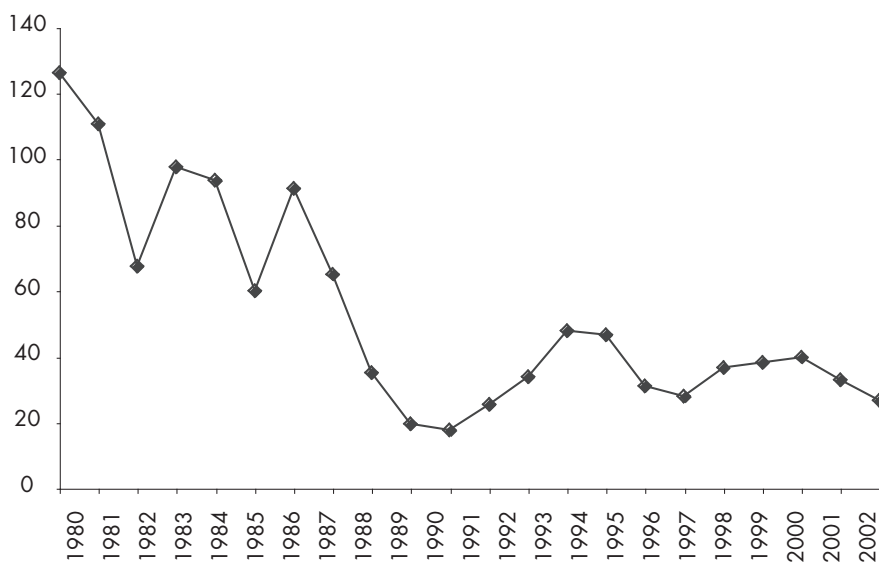
29. Al contrario de Braun y Di Gresia (2003), las estimaciones del Banco Mundial (2000) implican que el gasto social es más cíclico que el gasto total.

Gráfico 1.19. Gasto público social focalizado

Media en el período=100



Pesos por persona pobre



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la DGSC

como para llevar a cabo políticas sociales anticíclicas en épocas de crisis, ni crear una red de protección social más amplia que permitiera paliar las consecuencias inmediatas del aumento de la pobreza, así como tampoco poner en práctica políticas laborales eficaces para tratar el desplazamiento de trabajadores no calificados. Los resultados distributivos probablemente habrían sido menos graves si el gobierno hubiese canalizado una parte de los recursos generados por el crecimiento económico hacia las políticas laborales y sociales.

Comentarios finales: lectura de los hechos

En esta sección se presenta una lectura de la evidencia. Esta lectura es más bien conjetural y en parte moldeada por impresiones personales, dado que la literatura es aún escasa y en muchos puntos ambigua. Sin dudas, son necesarios mayores esfuerzos de investigación para tener una idea más clara sobre los aspectos determinantes de los cambios distributivos en Argentina.

La desigualdad y la pobreza han aumentado extraordinariamente en Argentina desde los años setenta. Más que interpretar este hecho como una tendencia, es útil señalar los cuatro episodios en los cuales la distribución del ingreso se ha deteriorado marcadamente. Dos de ellos coinciden con crisis macroeconómicas agudas (1988-1989 y 2001-2002). Durante las crisis los pobres son quienes tienen mayor propensión a la pérdida de empleo, disminución de la cantidad de horas de trabajo y mayores recortes salariales. Aunque la desigualdad y la pobreza aumentan vertiginosamente durante las crisis, contrariamente tienden a bajar a medida que la economía se recupera.³⁰ Los otros dos episodios de aumento de la desigualdad (finales de los años setenta y 1992-1998) coinciden con shocks provocados por la integración de Argentina a los mercados mundiales, en un marco de instituciones laborales débiles; episodios que probablemente han provocado cambios distributivos más duraderos. Existe escasa información sobre el episodio de finales de los años setenta: la mayor parte de la evidencia disponible, incluido el presente trabajo, se refiere al episodio más reciente de la década del noventa.

Es probable que la creciente integración a la economía mundial haya sido un factor determinante del aumento brusco de la desigualdad en los años noventa. Hay dos canales principales a través de los cuales se vincula la integración con la desigualdad: el primero es la reasignación sectorial. Dado que Argentina es relativamente abundante en recursos naturales y mano de obra calificada, la apertura comercial externa conllevó un cambio a favor de la producción y el empleo en sectores que utilizan esos factores más intensamente, lo cual produjo a su vez un aumento del retorno relativo de los recursos naturales y la ampliación de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados. La evidencia disponible muestra, sin embargo, que este canal explica sólo una pequeña parte de los cambios observados en la distribución del ingreso. Pero la globalización también puede incidir sobre la desigualdad a través de un segundo canal. La caída del precio del capital y la entrada de nuevas tecnologías que

30. Éste fue el caso de la crisis de finales de los años ochenta y otras crisis en otros lugares del mundo (véase Neri, 2000, en el caso de Brasil). También parece ser el caso de la actual recuperación económica de Argentina.

emplean intensivamente mano de obra calificada —ambas, consecuencias probables de la mayor integración de Argentina a los mercados mundiales— han hecho aumentar la intensidad de la utilización de la mano de obra calificada en todos los sectores de la producción, lo que en consecuencia ha provocado un aumento del premio salarial. Este efecto parece ser una fuente más significativa del aumento de las disparidades de ingresos.

La globalización puede haber tenido repercusiones distributivas más profundas en Argentina en comparación con otros países latinoamericanos, debido a la mayor rapidez con la que este país se logró integrar a la economía mundial, como también por el mayor grado de industrialización y la proporción considerablemente mayor de mano de obra calificada de su economía. Por cierto, es probable que el debilitamiento de las instituciones laborales también haya contribuido a agravar esos efectos.

Las políticas fiscales y sociales no resultaron particularmente eficaces para eliminar los efectos del incremento de la pobreza y la desigualdad. De hecho, los patrones de desigualdad se mantienen básicamente inalterables cuando las transferencias del gobierno (en dinero y especie) se incluyen en el cálculo del ingreso familiar. Cabe señalar que Argentina no aprovechó el crecimiento del PIB durante los años noventa para crear una red de protección social capaz de aliviar los cambios distributivos de mercado, que permitiera capacitar a trabajadores o reasignar a trabajadores desplazados, o ahorrar con el objeto de incrementar el gasto social en períodos de recesión.

En Argentina actualmente existe un intenso debate con respecto a los beneficios y perjuicios de la globalización y en torno a la conveniencia de dar marcha atrás al proceso de integración del país al resto del mundo. Muchos opositores de la globalización denuncian sus efectos adversos sobre la distribución. La literatura económica sugiere, de hecho, que existen vínculos entre la liberalización y los cambios de la distribución en Argentina; sin embargo, conviene hacer algunas precisiones antes de aceptar esa evidencia como base de un argumento en contra de la globalización.

En primer lugar, es probable que en Argentina la rapidez y la profundidad de los cambios económicos, así como la falta de políticas eficaces de redistribución, hayan sido importantes para dar cuenta del brusco y pronunciado aumento de la desigualdad y la pobreza. Otros países latinoamericanos que se han integrado a la economía mundial a un ritmo más pausado no han experimentado aumentos considerables de la desigualdad y en la mayoría de ellos la pobreza no ha aumentado.

En segundo término, hay pruebas de que la integración es un instrumento eficaz de crecimiento económico, y por ende de aumento del bienestar agregado, a pesar de sus efectos desigualadores.³¹ Dado que el crecimiento económico está relacionado con la capacidad de un país de insertarse en la economía mundial y aumentar su productividad mediante la absorción de nuevas tecnologías, el hecho de oponerse a la integración y a la incorporación tecnológica parece ser una opción de política no razonable. Dicho crecimiento, que presumiblemente trae aparejada la integración, no necesariamente implicaría una reducción de la desigualdad, pero lo más probable es que determinaría una reducción sostenida de la pobreza, como se ve demostrado de manera contundente en la evidencia empírica.

31. Véase en Bourguignon y otros (2002) un excelente análisis sobre las consecuencias económicas de la globalización.

La mayoría de los estudios, incluido este capítulo, sugieren que si los gobiernos deciden integrarse a la economía mundial, deben estar muy atentos a las consecuencias potenciales en términos de aumento de la desigualdad. En particular, los gobiernos deberían tomar medidas para regular el ritmo de la integración a los mercados mundiales, brindar a los pobres una red de protección social adecuada y promover la educación y la capacitación a fin de facilitar la transición.³² No hacerlo puede fortalecer los argumentos en contra de la globalización y poner en peligro todo el proceso de integración.³³

32. Véanse conclusiones similares en Scheve y Slaughter (2001) y Behrman y otros (2003). Muchos autores hacen hincapié en la relevancia de las medidas compensatorias durante períodos de transición y en la liberalización gradual, aunque “no hay una prescripción general sobre la forma en que deberían adoptarse esas políticas” (Fischer, 2003).

33. Véase Milanovic (2002). Bourguignon y otros (2002) señalan que se corre el riesgo de una reacción negativa si se desatienden ciertos costos asociados a la globalización.

Referencias

- Acemoglu, D. 2002. "Technical Change, Inequality, and the Labor Market". *Journal of Economic Literature*. 40 (1): 7-72.
- Acosta, P. y L. Gasparini. 2003. "Capital Investment, Trade Liberalization and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina". Manuscrito inédito. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Altimir, O. 1986. "Estimaciones de la distribución del ingreso en Argentina, 1953-1980". *Desarrollo Económico*. 25 (100): enero-marzo.
- Altimir, O., L. Beccaria y M. González Rozada. 2002. "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000". *Revista de la Cepal* 78: 55-86.
- Andersen, L. 2001. "Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling". Documento de trabajo No. R-433 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Atkinson, A. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory*. 2(3): 244-63.
- . 1997. "Bringing Income Distribution in from the Cold". *The Economic Journal*. 107: 297-321.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. DataIntal Trade Statistics System for the Western Hemisphere.
- Banco Mundial. 2000. *Argentina: Poor People in a Rich Country*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Behrman, J., N. Birdsall y M. Székely. 2003. "Economic Policy and Wage Differentials in Latin America". Documento de trabajo No. 29 del Centro para el Desarrollo Mundial. Washington, D.C., Estados Unidos. Centro para el Desarrollo Mundial.
- Berry, A. 2002. "Methodological and Data Challenges to Identifying the Impacts of Globalization and Liberalization on Inequality". Manuscrito inédito.
- Blomstrom, M. y A. Kokko. 1996. "The Impact of Foreign Investment on Host Countries: A Review of the Empirical Evidence". Documento de políticas No. 1745 del Banco Mundial. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Bound, J. y G. Johnson. 1992. "Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations". *American Economic Review*. 82(3): 371-92.
- Bourguignon, F., D. Coyle, R. Fernández, F. Giavazzi, D. Marin, K. H. O'Rourke, R. Portes, P. Seabright, A. J. Venables, T. Verdier y L. A. Winters. 2002. "Making Sense of Globalization: A Guide to the Economic Issues". Documento de política No. 8 del Centro para la Investigación de Política Económica. Londres, Reino Unido: Centro para la Investigación de Política Económica.

- Braun, M. y L. Di Gresia. 2003. "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy". Documento presentado en la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversión, en Milán, Italia.
- Cicowicz, M. 2002. "Comercio y desigualdad salarial en Argentina: un enfoque de equilibrio general computado". Documento de trabajo No. 40. La Plata, Argentina: Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Corporación Financiera Internacional (CFI). 1997. *Foreign Direct Investment*. Serie de lecciones de la experiencia No. 5. Washington, D.C., Estados Unidos: CFI.
- Cristini, M. 1999. "Apertura económica, política comercial y la distribución del ingreso: ¿qué aporta el caso argentino al debate?". En: *La distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Deaton, A. y S. Zaidi. 2002. "Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis". Documento de trabajo No. 135. Estudio de las mediciones del nivel de vida. Washington, D.C., Estados Unidos. Banco Mundial.
- Deininger, K. y L. Squire. 1996. "Measuring Income Inequality: A New Data Set". *Revista económica del Banco Mundial* No. 10: 565-91.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC). 2002. *El impacto distributivo de la política social en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: DGSC.
- Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN). 2003. *Cuenta de generación del ingreso*. Buenos Aires, Argentina: DNCN.
- Esteban, J., C. Gradín y D. Ray. 1999. "Extension of a Measure of Polarization, with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries". Documento de trabajo No. 24 del Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza. La Coruña, España: Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). 2002. *Productividad, competitividad y empresas*. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- Fischer, S. 2003. "Globalization and Its Challenges". *The American Economic Review*. 93(2): 1-30.
- Flood, C., M. Harriague, L. Gasparini, y B. Vélez. 1994. *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía.
- Galiani, S. y P. Sanguinetti. 2003. "The Impact of Trade Liberalization on Wage Inequality: Evidence from Argentina". *Journal of Development Economics*: De próxima publicación.
- García Swartz, D. 1998. *General-Equilibrium Perspectives on Relative Wage Changes in an Emerging-Market Economy: Argentina between 1974 and 1995*. Disertación doctoral. Universidad de Chicago.

- Gasparini, L. 1998. "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino". En: *La Reforma Tributaria en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- . 1999. "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para Argentina". En: *La distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- . 2002. "La pobreza en Argentina: un análisis regional". Documento de trabajo. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- . 2003. "Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean". En: *The World Bank LAC Flagship Report*. Capítulo 2. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- . 2004. "Argentina's Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies". Documento de trabajo No.WP-515 del Departamento de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gasparini, L., M. Marchionni y W. Sosa Escudero. 2001. *La distribución del ingreso en Argentina*. Córdoba, Argentina: Premio Fulvio Salvador Pagani 2001, Editorial Triunfar.
- . 2004. "Characterization of Inequality Changes through Microeconomic Decompositions: The Case of Greater Buenos Aires". En: F. Bourguignon, N. Lustig y F. Ferreira, editores. *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gay, A. 1998. "La competitividad internacional de la economía argentina (1990-1996)". *Económica*. Año 44, No. 4, Tomo II.
- Grossman, G. y E. Helpman. 1994. "Endogenous Innovation in the Theory of Growth". *Journal of Economic Perspectives*. 8(1): 23-44.
- Instituto Mundial para la Investigación sobre la Economía del Desarrollo (WIDER). 2000. Base de datos sobre la desigualdad mundial del ingreso, Versión 1.0. Helsinki, Finlandia: UNU/WIDER-PNUD.
- Katz, J. 1999. "Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa". *Serie Reformas Económicas*, No. 13. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Katz, L. y D. Autor. 1999. "Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality". En: O. Ashtenfelter y D. Card, editores. *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3A. Nueva York, Estados Unidos: Amsterdam.
- Krusell, P., L. Ohanian, J. Ríos Rull, y G. Violante. 2000. "Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis". *Econometrika* 68(5): 1029-1053.

- Kulfas M. y E. Hecker. 1998. "La inversión extranjera en Argentina de los años 90: tendencias y perspectivas". *Estudios de la Economía Real*, No. 10. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios para la Producción.
- Lambert, P. 1993. *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Leamer, E. 1995. "Trade, Wages and Revolving-Door Ideas". Documento de trabajo No. 4716 del NBER. Cambridge, Estados Unidos: Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).
- Lee, H. 2000. "Poverty and Income Distribution in Argentina: Patterns and Changes". En: Banco Mundial. *Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina* (Gente pobre en un país rico: informe de la pobreza en Argentina). Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Londoño, J. y M. Székely. 2000. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995". *Journal of Applied Economics*. 3(1): 93-134.
- Lora, E. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué ha sido reformado y cómo medirlo". Documento de trabajo No. 348 del Banco Interamericano de Desarrollo y OCE. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marchionni, M. y L. Gasparini. 2003. "Tracing Out the Effects of Demographic Changes on the Income Distribution. The Case of Greater Buenos Aires 1980-2000". Documento de trabajo No. 4. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Martínez R., P. Lavarello y D. Heymann. 1998. "Inversiones en Argentina: Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados". *Estudios de la Economía Real*, No. 10. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios para la Producción.
- Milanovic, B. 2002. "The Two Faces of Globalization: Against Globalization As We Know It". Documento de trabajo No. 2787 de Economía del Desarrollo del Banco Mundial. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato. 1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America". *Serie Reformas Económicas*, No. 12. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Neri, M. 2000. "Microeconomic Instability and Social Welfare in Brazil". Documento de trabajo. Río de Janeiro, Brasil: Fundación Getúlio Vargas.
- Porto, G. 2000. "Comercio internacional y desigualdad laboral". Documento de trabajo. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- . 2002. *The Distributional Effects of Mercosur: Using Survey Data To Assess Trade Policy*. (Efectos del Mercosur en la distribución: Empleo de datos de encuestas para evaluar la política del comercio exterior). Disertación doctoral. Universidad de Princeton.

- Rodrik, D. 2001. "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered". Papel preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Nueva York, Estados Unidos.
- Sánchez Páramo, C. y N. Schady. 2003. "Off and Running? Technology, Trade and Rising Demand for Skilled Workers in Latin America". Papel de base para *Closing the Gap in Education and Technology* (Cierre de la brecha en la enseñanza y la tecnología). Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Scheve, K. y M. Slaughter. 2001. *Globalization and the Perception of American Workers*. Washington, D.C., Estados Unidos: Instituto para la Economía Internacional.
- Wolfson, M. 1994. "When Inequalities Diverge". *The American Economic Review*. 84(2): 353-358.
- Wood, A. 1994. *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.



Capítulo 2

Derechos laborales y entorno macroeconómico en América Latina

Carlos Salas
Miguel Angel Mendoza¹

Existe una gran cantidad de literatura que apunta a la existencia de beneficios importantes derivados de la prevalencia de estándares laborales, entre ellos, un crecimiento económico estable, mayores flujos de inversión extranjera directa y una estabilidad financiera. Tales análisis tienen como marco a la economía mundial, lo que hace cuestionar su validez para el caso de América Latina. Contrariamente, en esta región se observa un acatamiento dispar de los estándares laborales, factor que motiva la necesidad de examinar algunas de las variables económicas y sociales que puedan tener repercusiones en la observancia de los estándares laborales. Esta situación hace surgir varias interrogantes relacionadas al marco institucional dentro del cual se pueden atender los estándares laborales básicos.

1. Carlos Salas se desempeña en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana en Iztapalapa y en el Instituto de Estudios del Trabajo; Miguel Angel Mendoza es economista de UNAM y del Instituto de Estudios del Trabajo.

Los temas en cuestión son importantes debido a una preocupación cada vez mayor con respecto a la justicia económica en los países en desarrollo y al reconocer que el cumplir con un conjunto mínimo de estándares laborales puede tener un efecto en el bienestar económico de los trabajadores y en el desempeño económico de los países, tal como lo destaca la OIT en su campaña relativa al cumplimiento de las convenciones fundamentales, y aquella relativa al trabajo decente.

Por estas razones este estudio tiene como finalidad analizar algunas de las relaciones entre la observancia de derechos laborales y el desarrollo económico en América Latina. A partir del trabajo desarrollado por Kucera (2002), Palley (2000 y 2001) y Weller y Singleton (2001), se presentan argumentos teóricos relacionados con el posible impacto de las normas laborales básicas en el crecimiento y desempeño económico de las naciones. Posteriormente, se estudia el efecto que tienen diversas variables macroeconómicas e institucionales y el cumplimiento de estándares laborales, en los niveles de vida de los trabajadores. Para este fin se utiliza como indicador la proporción de los salarios en el Producto Interno Bruto. Luego se lleva a cabo un análisis empírico, que examina la influencia de variables de corte macroeconómico e institucional sobre el cumplimiento de los derechos laborales. El texto concluye con una serie de reflexiones sobre la naturaleza y las implicaciones de los resultados obtenidos, así como de los problemas que se plantean para una ulterior investigación.

Los derechos laborales y su relación con la economía

Convencionalmente, en economía persiste la idea de que el cumplimiento de los derechos laborales trae consigo mayores costos para los empleadores. Sin embargo, este punto de vista deja de lado la posibilidad de que la aplicación de normas laborales pueda repercutir en la productividad de los trabajadores, de modo que los resultados de un trabajo más productivo sean de una magnitud tal que permitan un margen más amplio de ganancia por unidad monetaria invertida.

La idea anterior se extiende y pretende ser válida no sólo dentro del ámbito de las empresas, sino que también a nivel de uno o varios países. Esto sostiene la idea de que los inversionistas extranjeros prefieren a los países cuyas normas laborales son menos estrictas. En primer lugar se piensa que las normas aumentan el costo de la mano de obra; en segundo lugar, se afirma que teniendo en cuenta las diferencias de productividad, y en igualdad de condiciones, los inversores extranjeros prefieren aquellos lugares donde el costo de la mano de obra es menor. Esto último equivale a señalar que los inversionistas se asentarán allí donde el margen de beneficio, descontando la masa salarial, sea mayor.

Dicha idea, muy arraigada en quienes instrumentan políticas y aquellos que las proponen, descansa en el supuesto de que el costo de la mano de obra es el principal factor en la decisión de los inversionistas. No obstante este problema se puede analizar de otra forma.

Se puede pensar, en particular, que la aplicación de normas laborales más estrictas (una mayor protección a los derechos laborales) puede conducir a un mayor crecimiento económico que atraiga a su vez una Inversión Extranjera Directa (IED). Asimismo es posible pensar que un menor ritmo de crecimiento económico está asociado a una mayor incidencia de situaciones laborales desventajosas.

El enfoque de las normas laborales básicas

Palley (2001) propone una forma de plantear la relación virtuosa entre las normas laborales estrictas y el crecimiento económico. La aplicación de lo que él denomina “normas laborales básicas” (NLB), tal como las define la Organización Internacional del Trabajo (OIT), puede impulsar a un país en particular hacia una senda de “alto desarrollo” a través de beneficios que pueden manifestarse de manera estática y dinámica.

Las ganancias estáticas comprenden la reducción de distorsiones dentro de los mercados laborales nacionales: en aquellos países donde no hay una aplicación de normas que prohíban el trabajo infantil, por ejemplo, se generan escenarios de empleo y producción subóptimos debidos a la excesiva oferta de mano de obra, sobretodo si se trata de países densamente poblados, lo que es típicamente el caso. La aplicación de normas que prohíban el trabajo infantil ayuda a corregir este tipo de desequilibrios, puesto que al reducirse la oferta laboral se puede alcanzar un mayor nivel salarial² que permita un mejor nivel de vida familiar y, en particular, un nivel más alto de educación que, en el mediano plazo, logre generar un efecto positivo en el desarrollo de la economía.³ En general, la forma de cómo se analizan los beneficios particulares de cada una de las normas laborales básicas es similar a lo expuesto (ya sea discriminación o negociación laboral); su aplicación disminuye ineficiencias y genera impactos positivos como consecuencia de un mejor nivel de vida de los trabajadores.

Más aún, esta forma de concebir los derechos laborales implica que los sindicatos se ven no como un poder monopólico que distorsiona el mercado laboral (como sustituto de la otra distorsión salarial: el poder monopsonico de los empleadores), sino más bien como una institución que promueve el aumento de la productividad a través de una mayor participación de los trabajadores en las decisiones dentro de las empresas. Cabe observar que, una vez contratados, los trabajadores enfrentan el costo de renunciar y encontrar un nuevo empleo y no tienen entonces más opción que aceptar las condiciones impuestas por el empleador. Algunas empresas tenderán a aprovechar esta situación, lo cual ciertamente maximiza sus ganancias, pero al mismo tiempo, re-

2. Esto no implica, por supuesto, que la simple aplicación de normas laborales conduzca a un equilibrio en el mercado laboral. Tampoco suponemos la existencia de un equilibrio como el propuesto en los modelos convencionales o neoclásicos del mercado laboral; sino más bien una situación donde el mercado laboral permita la inclusión de la población en edad de trabajar que garantice un adecuado nivel de vida; obviamente, todo esto en un marco de desarrollo de la(s) economía(s).

3. En general (Palley (2001), Kucera (2002)) suponen que este tipo de beneficios se dan a través del esquema del capital humano. Sin embargo, creemos que es importante matizar la diferencia entre “capital humano” y “desarrollo humano”. De acuerdo con el primero, un derecho como la educación se vuelve una opción viable sólo siempre y cuando la tasa de descuento de futuros ingresos derivados de un mayor nivel educativo compense la inversión inicial. En cambio, el segundo concepto concibe la educación como un derecho que “habilita” a los “agentes” en la medida que potencia sus “capacidades”.

Estas capacidades pueden o no coincidir con la idea utilitarista de que una mayor satisfacción deviene de un mayor ingreso. La diferencia no es trivial, si se considera que la idea de capital humano generalmente apoya la focalización de servicios, lo que a su vez permite conservar las desigualdades sociales. Por su lado, el desarrollo humano puede entenderse como una promoción de sistemas universales que antepone dichas necesidades a la extrema búsqueda de equilibrios macroeconómicos.

Una exposición sintética de la idea de desarrollo humano y su comparación con la idea neoclásica de capital humano se puede leer en Sen (1985); una discusión reciente sobre la insistencia en los equilibrios macroeconómicos y la preeminencia de las necesidades humanas se encuentra en Sen (1998).

duce el empeño y la productividad con que los trabajadores realizan sus labores, todo lo cual se traduce en una menor tasa de producción y empleo. Según este esquema, los sindicatos contribuyen al aumento de la productividad al demandar mayores salarios para sus afiliados. Esto, a su vez, incentiva el compromiso de los trabajadores debido a que no sólo permite aumentar su participación en la empresa, sino que “mejora” la percepción que tienen sobre el concepto de un “trato justo”. Esta dinámica ofrecerá a las empresas mayores incentivos que les permita contratar más mano de obra, lo cual se traducirá en una mayor tasa de producción y empleo para la empresa.

La aplicación de las normas laborales básicas (NLB) genera un efecto ingreso (en términos cuantitativos) directamente observable⁴ en los países subdesarrollados, puesto que cualquier aumento de la producción se “absorbe” dentro de las economías nacionales como consecuencia del mayor nivel salarial y la redistribución del ingreso⁵. Dicha dinámica es más fácil de observar directamente desde el punto de vista cuantitativo. Si lo anterior sucede, la competencia que representan las importaciones provenientes de los países en desarrollo dentro de las economías desarrolladas disminuiría, lo que generaría en estas últimas un aumento en los niveles de empleo y salarios.

Las ganancias dinámicas derivadas de la observación de las NLB comprenden los beneficios derivados de una mejor “governancia”; entendida la “governancia” como el desempeño de las diferentes instituciones que conforman una sociedad de acuerdo a diferentes propósitos. En la visión de los organismos de Bretton Woods la “governancia” se debe entender como el proceso institucional que conduce al desenvolvimiento fluido de los mercados y, en consecuencia, al máximo bienestar de su población. Según esta visión es claro que la sociedad queda subordinada al mercado, y así se debe entender el hecho de que el Fondo Monetario Internacional hable de tal o cual estado de gobernanza dentro de la discusión de sus condiciones de acceso a financiamiento⁶. Desde este punto de vista, se sugiere que la evolución institucional, o el cambio de “governancia”, sólo requiere “cambiar los parámetros” del vector de instituciones (por

4. Dicho efecto es más fácil de cuantificar que los aumentos de productividad derivados de un mayor compromiso de los trabajadores, o de una mejor educación o alimentación. Tal como se discute un poco más adelante, la medición de las ganancias dinámicas es aún más difícil, lejos todavía de la “certeza” de los coeficientes que tanto nos satisfacen a los economistas.

5. La condición es que la propensión marginal al consumo de los salarios sea mayor a la de las ganancias.

6. En la realidad, la aprobación o rechazo del FMI actúa como indicador para los inversionistas de los mercados de capitales internacionales.

Más recientemente, en el marco de las estrategias para combatir la pobreza, se puede observar la tendencia de los fondos de ayuda externa a ser centralizados bajo los mandatos del FMI y el Banco Mundial. De esta forma, dicha “condicionalidad” adquiere una importancia que va más allá de la regularidad de los problemas de la balanza de pagos que caracteriza a los países en desarrollo y que ahora tiende a abarcar toda la discusión sobre el desarrollo económico. Por supuesto, la serie de condiciones que se ha de imponer aumenta progresivamente, de tal forma que el “ajuste” es perpetuo. Durante los últimos cuatro o cinco años se ha hablado de un “Consenso de Washington más intenso” el que ahora incluye reformas institucionales. Los fundamentos teóricos de estas reformas residen en el análisis institucional mismo concebido en la Universidad de Chicago (Becker, Schultz, North y más recientemente Posner) y no debe confundirse con el análisis desarrollado por autores como Veblen o Polanyi. La paradoja es que, por un lado se promueve la evolución de dichas instituciones a través políticas “pro-mercado”, pero por otra, en las discusiones sobre desarrollo económico, esta promoción activa se suprime y el éxito económico se explica generalmente como resultado de un orden espontáneo.

lo general pobremente cuantificado) para promover el funcionamiento eficaz de los incentivos de mercado y, con ello, el sistema de precios previos al “despegue económico” como si fuera posible empezar de cero.

Sin embargo, otra visión apunta a la evolución de la economía de acuerdo a fines que van más allá del solo funcionamiento eficiente de ésta y que tomen en cuenta las particularidades, como las costumbres o la historia de cada sociedad. Esta visión señala que la economía se puede dislocar de la sociedad, de modo que se pueda pensar en medidas de política que armonicen ambas esferas, tanto las de producción material como las de reproducción social. El propósito sería entonces no promover el crecimiento económico *per se*, sino resolver problemas sociales agudos, como la marginación y la exclusión a través de reformas que promuevan la equidad en los ámbitos de educación, salud y demás servicios, aunque es obvio que éstas nunca son permanentes y homogéneas.

Tomando en cuenta lo anterior, la ganancia dinámica derivada de la aplicación de las NLB resultaría entonces a partir de: (i) una mayor cohesión social, debida a niveles más bajos de desigualdad económica, entre otras cosas, (ii) una estabilidad política y la gran certeza que ésta otorga a las actividades y (iii) una democratización, reflejada en una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades o un ambiente de mayor libertad de asociación laboral como resultado de una mayor competencia política.

De acuerdo a lo que se comentó anteriormente, es posible que las mejoras en “gobernanca” se interpreten de manera distinta. Por cierto, algunos pueden entender por el “cumplimiento del estado de derecho” la preeminencia más certera para la inversión; en cambio otros, lo conciben como la observación puntual de los derechos individuales, incluido el derecho a manifestarse o hacer huelga para lograr incrementos salariales. De cualquier modo, al final, aún en el caso de la mayoría de los economistas más críticos es posible observar que se aceptan como mínimo las premisas básicas del liberalismo, es decir, democracia en lo político y mercado en lo económico. Estos factores se hacen evidentes si consideramos que el debate acerca de los derechos laborales se basa en las convenciones que define la OIT y que junto con el resto de la “familia” de la Organización de las Naciones Unidas, es producto de la cooperación de los estados nacionales.

Un segundo beneficio dinámico esperado comprendería además un funcionamiento económico basado no en una “carrera en declive” en la que las condiciones laborales son progresivamente minadas, sino un funcionamiento que efectivamente busque la innovación creciente de la producción, que tenga como resultado mejoras en la calidad y precio del producto y que deje de lado los incentivos “patéticos” centrados en la disminución de los costos laborales y en la “caprichosa” ubicación de la producción que de ello se deriva” (Palley 2001, p. 8). Esta nociva competencia entre los países por acotar las normas laborales se intensifica a medida que el comercio adquiere importancia dentro de cada economía y es necesario detenerla.

El tercer beneficio dinámico sería un deterioro menos marcado de los términos de intercambio que se origina de la saturación de oferta en los mercados internacionales, debido a que *todos* los países no desarrollados desahogan allí su producción, confiados en que las exportaciones impulsaran su crecimiento.⁷

7. Como resultado de este exceso de oferta, se genera un exceso de capacidad que inevitablemente presiona hacia el logro de una reducción de salarios y beneficios en las economías desarrolladas como única salida para evitar la pérdida de empleos. (Palley 2001, p.10).

Finalmente, el cumplimiento de las NLB cuestiona la estrategia de crecimiento económico basado en las exportaciones, y se orienta hacia una estrategia de crecimiento a partir del arrastre de la demanda interna (Palley 2002 y 2001, p. 11) el que se basaría en una redistribución de ingreso para lograr un alza salarial que permitiera sostener la demanda de consumo interno.

Esto traería consigo un último beneficio dinámico, el que consistiría en una menor inestabilidad del sistema financiero mundial si se logra moderar el impulso de devaluación con el que las autoridades nacionales buscan adquirir ventaja competitiva en los mercados internacionales debido al exceso de oferta (e insuficiencia de demanda) que enfrentan las economías no desarrolladas en los mercados de exportación (Weller y Singleton, 2001). Esto adquiere mayor relevancia si consideramos que, siendo realistas, los países en desarrollo continuarán siendo deudores netos, lo cual implica que necesitarán recursos para paliar sus necesidades y financiar sus deudas.

Los problemas económicos globales

Hasta ahora hemos descrito los beneficios que se pueden esperar del cumplimiento de los derechos laborales. En este esquema, la observación de normas laborales básicas conduce a un alto nivel de desarrollo económico a través de eficiencias estáticas y dinámicas. No obstante, la existencia de los beneficios dinámicos y estáticos de las NLB que hemos descrito, descansa en ciertos supuestos acerca de cómo funcionan los mercados que difiere de las ideas convencionales sobre la economía. La propuesta de las NLB ciertamente comparte las premisas que caracterizan al liberalismo pero supone respuestas macroeconómicas distintas a las que hoy dominan las explicaciones teóricas y las decisiones de política. Tal vez, se puede decir fundamentalmente, que incluso la racionalidad de la propuesta alternativa es más amplia que la motivación utilitarista extrema generalmente aceptada⁸; sin embargo, las instituciones de las que se origina no son distintas a las que suponen las políticas convencionales. Su punto de divergencia radica en la percepción que se tiene de éstas y en el sentido que debe darse a su evolución.⁹

De acuerdo con lo anterior, la búsqueda por el respeto ante las NLB yace en la discusión sobre la necesidad de hacer reformas institucionales internacionales que conduzcan al desarrollo y desenvolvimiento de la economía global en la cual se reconozca la necesidad de “embonar” la esfera económica dentro del funcionamiento de la sociedad. Esta discusión implica, a su vez, el debate sobre las estrategias de desarrollo de las economías nacionales que aún constituyen la base de la economía mundial. De la misma forma en que las economías desarrolladas de hoy adquirieron su forma definitiva a través del establecimiento de instituciones y regulaciones, la economía global necesita el mismo tipo de acuerdos y arreglos institucionales y/o regulaciones que guíen su desenvolvimiento. Obviamente no se puede pretender que dicho desen-

8. Las discusiones macroeconómicas no debaten directamente dicha racionalidad, en cuanto a que la idea de “desarrollo humano”, por ejemplo, amplía la racionalidad utilitarista pero no descarta la moral utilitaria (Sen, 1985).

9. Es eso lo que procuramos establecer cuando decimos que, al final, se aceptan las premisas básicas del liberalismo, excepto que originalmente se parte de la “imposibilidad de una posición liberal paretiana”.

volvimiento sea “autónomo” al de la sociedad, puesto que también es en sí un factor ya global.

El debate sobre los derechos laborales en el marco de la economía puede verse como un problema de regulación. De acuerdo a la idea neoclásica o convencional, el funcionamiento adecuado de los mercados depende de una transmisión nítida del mecanismo de precios; es decir, si estos precios fluyen sin distorsión, los agentes económicos responderán eficazmente a sus incentivos, tomando decisiones de producción y consumo lo cual conducirá a un estado de máximo bienestar social en el se podrán emplear todos los recursos. En este sentido, cualquier intervención distorsionará las señales y por lo tanto alterará las decisiones de los agentes, provocando un resultado ineficaz. La teoría del comercio internacional amplía este razonamiento cuando describe a la totalidad de un país como una unidad productiva, la que al igual que los productores dentro de la economía nacional, tenderá a especializarse para producir aquellos bienes que devengan una mayor ventaja relativa.

De esta forma, cualquier regulación, ya sea laboral, ambiental, fiscal, etc., tendrá efectos negativos en el funcionamiento eficaz de la economía. En el caso de las normas laborales, el argumento estándar es que su cumplimiento conlleva mayores costos de producción (sobre lo que es eficiente para el mercado laboral). Este factor, junto al supuesto que mencionábamos al comienzo del documento, de que el factor decisivo para llevar a cabo la inversión es el costo de la mano de obra, permiten concluir que la protección de los derechos laborales inhibe la inversión. También se argumenta que la protección de las normas laborales constituye una forma “sumergida” de proteccionismo que inhibe la especialización del país en productos en los cuales tienen ventaja comparativa. (En la gran mayoría de los países en desarrollo densamente poblados, se observa que su ventaja radica precisamente en producir bienes que utilizan la mano de obra).

Siguiendo nuevamente a Palley (2001), cabe señalar que la instrumentación de políticas que se han basado en los razonamientos anteriores han provocado ciertas disfunciones o “fugas”, caracterizadas como fugas macroeconómicas, microeconómicas y financieras.

Las fugas microeconómicas consisten en aquellos cambios de ubicación de la producción derivados de las facilidades concedidas (o que se conceden) progresivamente a las empresas. Éstas se trasladarán desde los lugares donde las regulaciones y protecciones laborales sean mayores hacia aquellas regiones donde sean menores. Contrario a lo que la teoría convencional supone, esto resulta no en una mayor eficacia de producción e innovación en la calidad del producto, sino en una inclinación por reducir los costos y aumentar las ganancias. Los trabajos, entonces, se fugan hacia otros países donde las condiciones son menos estrictas. La movilidad de la producción es posible, en parte, gracias a los avances tecnológicos que permiten fraccionar la línea de producción y, parcialmente debido a las reformas que eliminaron las barreras comerciales impulsadas por la mayoría de los países. Esto afecta no sólo a los trabajadores de los países atrasados, sino incluso a los de los países desarrollados. En éstos últimos se puede observar un efecto negativo en la distribución del ingreso hacia las ganancias, en detrimento de los salarios, (Palley 2001, p. 8), mientras sigan existiendo, por ejemplo, amenazas de reubicación de las actividades productivas hacia los países menos desarrollados.

Por otra parte, es posible observar una creciente proporción del comercio internacional, en términos de exportaciones e importaciones dentro de la actividad económica total de las entidades nacionales, como resultado de la reducción unilateral de las barreras comerciales tanto arancelarias como no arancelarias, y la firme convicción de que el peso del crecimiento económico descansa en las exportaciones. Según el modelo tradicional de comercio internacional,¹⁰ se esperaría que los países no desarrollados, que generalmente se caracterizan por una alta densidad de población, se especializaran en la producción de bienes, usando principalmente aquellos recursos que poseen en abundancia (por ser menos costosos). Esto implicaría que, los países no desarrollados deberían especializarse en bienes intensivos en materias primas y mano de obra, lo que sugiere que la promoción de las NLB podría analizarse como un factor proteccionista que distorsiona el patrón de comercio de la unidad productiva en cuestión.

Si suponemos que uno o dos países vacían una parte significativa de su producción en el mercado internacional, lo más probable es que efectivamente logren un superávit y puedan fomentar el impulso de su economía. Sin embargo, ciertamente no se trata sólo de un puñado de países, sino de la gran mayoría de las naciones del mundo que vierten sus exportaciones a los mercados internacionales y en consecuencia los saturan. Este exceso de oferta disminuye los términos de intercambio de los países no desarrollados, que se traducen como el coeficiente entre los precios de sus exportaciones y los precios de sus importaciones.

Prebisch observó la regularidad de este fenómeno, al señalar que las exportaciones de bienes primarios, ya sean agrícolas y/o pecuarios, enfrentaban comportamientos volátiles en sus precios, debido a las características de la demanda. Dicha observación condujo en su momento a reconocer que los países atrasados en sus procesos de industrialización tienen necesidades especiales de desarrollo. Esto desembocó en la promoción de la llamada sustitución de importaciones, en la cual una economía nacional podía avanzar progresivamente hacia la producción de bienes que requieran de componentes de mayor industrialización.

De esta forma, en el contexto actual se acepta que los países en desarrollo se especialicen en la exportación de bienes manufacturados siempre y cuando tengan una producción intensiva en mano de obra o bienes primarios. Lo anterior crea, sin embargo, fugas macroeconómicas causadas por el exceso de oferta de todos los países exportadores de manufacturas, los cuales empiezan a mostrar precios decrecientes, como en el caso de los bienes primarios no procesados¹¹. Este fenómeno depende además de otros factores, tales como: (i) el acceso a mercados para la venta de estos productos,¹² (ii) el ritmo al cual los diferentes países en desarrollo diversifican su estructura de

10. Formulado por los economistas E. Hecksher y B. Ohlin. En Brown (2000), se puede encontrar una discusión de la literatura más reciente sobre comercio y derechos laborales.

11. Palley (2001) menciona varios estudios al respecto, pero tal vez la referencia definitiva sobre este tema sea el Capítulo 4 del Informe de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD para el año 2002. La posibilidad de que ocurra un exceso de oferta en los mercados mundiales de bienes manufacturados, debido a una participación de un número creciente de países es un ejemplo clásico de “la falacia de composición”.

12. Dentro de los países desarrollados, dadas las condiciones de sus mercados laborales, como por ejemplo los altos niveles de desempleo entre los trabajadores menos capacitados, existe una fuerte presión para mantener los niveles de protección comercial de estos productos (UNCTAD 2002, p. 115).

producción hacia bienes que requieren de mayores habilidades laborales y tecnología y, (iii) el ritmo al cual los productores de países desarrollados vayan dejando espacio en la producción para esta última clase de bienes.¹³

Alternativamente, estas fugas se reflejan en la disminución de salarios a medida que los países compiten por atraer los fondos de inversión extranjera directa (IED) destinados a los procesos más sencillos dentro de lo que son procesos con alto contenido tecnológico en las fragmentadas redes de producción internacional. Los gobiernos pueden acrecentar este problema al ofrecer concesiones, de tipo fiscal o laboral, a las empresas transnacionales como incentivos para que inviertan en el país. Esto sólo exacerba “la carrera en declive” que ya se mencionó anteriormente.

Finalmente, el proceso de conducción económica mundial actual genera una especie de fuga financiera. El patrón de crecimiento basado en la exportación no elimina la dependencia en las materias primas importadas necesarias para la fabricación de exportaciones; todo lo contrario, estas materias primas han aumentado en los años recientes, “particularmente en aquellos países donde se ha liberalizado rápidamente el comercio a través de inserciones en los segmentos intensivos en trabajo de las cadenas de producción internacionales” (UNCTAD 2002, p.114). Lo anterior, aunado a la liberalización de los bienes de consumo importados, genera crecientes déficits comerciales que deben ser financiados a través de la deuda, ya sea pública y/o privada. La generación de montos de endeudamiento compromete a los países a mantener ciertos niveles de reserva que no pueden emplear,¹⁴ y los mantiene sujetos a la posibilidad de ataques especulativos en el momento en que sus políticas monetarias, fiscales o cambiarias – sin importar el esquema cambiario adoptado (Frankel, 1999) – sean percibidas como “insostenibles”. Al mismo tiempo, muchos países enfrentan problemas de sobrevaluación de su divisa, lo cual repercute en la competitividad de sus exportaciones y hace que la devaluación sea casi inevitable.

Como parte de una argumentación a favor de la implantación y promoción de las normas laborales básicas, se han esbozado tres tipos de inconsistencias en la estructura económica mundial actual que señalan graves disfunciones en el seno de los mercados descartadas por la teoría convencional debido a que se basan en supuestos restrictivos. La promoción de los derechos laborales (tal y como están concebidos en las normas laborales básicas de la OIT) se asocia con una estrategia de crecimiento económico que está ligada al fortalecimiento de la demanda interna. Ésta, a su vez, se basa en una comprensión de la economía que no comparte muchos de los supuestos restrictivos que hemos comentado. Aunque esa visión teórica es útil para nuestro propósito, es muy difícil condensarla en unas cuantas páginas.¹⁵ No obstante, lo importante es

13. No deja de ser paradójico que la creciente pugna por la abolición de los subsidios agrícolas en la Unión Europea y los Estados Unidos apunta a una realidad en la que, efectivamente, los países no desarrollados vean cancelados sus anhelos de industrialización. Esto, porque en teoría, no habría pretexto alguno para no especializarse en aquellos rubros para los que están naturalmente dotados (Véase Baker y Walentinn 2001)

14. En Baker y Walentinn (2001), se puede encontrar una discusión sobre los costos asociados al mantenimiento de reservas internacionales.

15. Las diferencias principales radican en la concepción sobre los agregados macroeconómicos como el ahorro, la inversión, el consumo (donde el todo no siempre es la suma de las partes) y los indicadores tales como la tasa de interés. Estas diferencias se basan, principalmente, en el hecho de que es posible modelar el comportamiento económico, haciendo a un lado el supuesto de pleno empleo, además de los supuestos de “mercados completos” y de información simétrica.

señalar que existe otra forma de concebir el crecimiento económico de modo que se pueda articular la promoción de otras garantías sociales además de las laborales. Cabe señalar que esto es importante en este momento donde existen tantas demandas aparentemente aisladas, tales como la reforma de la arquitectura financiera internacional, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios agrícolas, los acuerdos multilaterales de inversiones y la reducción de la pobreza, todos asuntos que reclaman abrir el debate sobre el desarrollo económico.

La literatura sobre las relaciones entre normas laborales y desempeño económico

El hecho de que un país tenga una economía abierta no siempre se asocia con la existencia de una democracia. Este factor motivó diversos estudios sobre la relación entre la economía y la democracia.

De esta forma, se cuenta con estudios cada vez más amplios, basados en un marco de corte institucional, que muestran la existencia de una relación causal entre la buena gobernanza y el buen desempeño económico (Weller y Singleton (2001), Palley (2000) y Kucera (2002)).

Según diversos estudios, se puede establecer que una mayor estabilidad política y social conlleva un crecimiento económico más rápido, por ejemplo: Alesina y Rodrick (1994) concluyeron que una democracia de mayor apertura acarrea un mayor crecimiento, debido a que existe una menor desigualdad en la distribución del ingreso. En Bénabou (1996) se puede encontrar una descripción más amplia de este tipo de estudios. A partir de estos datos, se puede agregar el análisis de Heintz (2002) el que resalta como un estudio balanceado de los elementos positivos y negativos asociados por el cumplimiento de estándares laborales a nivel global.

A partir de Weller y Singleton (2001) se puede afirmar que a los estudios anteriores se añade una cantidad importante de materiales entre los que se encuentra el trabajo de Rodrik (1999) quien encontró un vínculo positivo entre las instituciones democráticas y los salarios en el ámbito de la manufactura, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de industrialización.

Utilizando datos de algunos países industrializados, Rubery y otros (1999) concluyeron que la igualdad de oportunidades incrementa la productividad. Por otra parte, Michie y Sheehan (2000), a través de la utilización de datos a nivel de empresa para Gran Bretaña, indicaron que existe una relación directa entre la protección de los trabajadores y la innovación tecnológica, lo que se traduce en mayores ganancias para la empresa y para los trabajadores. En un par de artículos, Buchele y Christiansen (2000 y 2001) demostraron que los países de la OCDE con derechos laborales más sólidos, generaban mejores resultados económicos y sociales que aquellos países con derechos laborales más débiles.

Quinn y Woolley (2001), a partir de un análisis de 108 países, señalaron que la democracia está asociada a una racionalidad en la cual los votantes revelan su preferencia por un crecimiento estable. Con respecto a las relaciones entre democracia e igualdad, hay evidencia de que la desigualdad se ve disminuida cuando existe un mayor desarrollo de las instituciones democráticas. Tal es el caso de los estudios de Buchele y Christiansen (2000, 2001) quienes indicaron una fuerte relación inversa entre derechos laborales y desigualdad de ingresos en los países de la OECD. Final-

mente, Weller y Singleton (2001) argumentan que existe una retroalimentación entre los factores económicos y las instituciones democráticas.

Paralelamente, se ha verificado que mientras más rigurosas sean las normas laborales, o mientras mayor sea la protección de los derechos de los trabajadores, más rápido será el crecimiento económico. De hecho, varios estudios demuestran que el crecimiento económico atrae a las IED.

Billington (1999) y Kucera (2002) establecen amplias referencias al respecto. Según Klasen (1999), una desigualdad mayor entre los sexos en materia de educación está directamente asociada a un crecimiento económico más lento. Por otra parte, en un estudio de la OIT sobre las consecuencias económicas del trabajo infantil, Galli (2001) señala varias maneras en las que su disminución puede llevar a un crecimiento económico más rápido, como por ejemplo, facilitando la mejora del capital humano. Cabe señalar que cuando existe una mayor protección de los derechos civiles de los trabajadores, como la libertad de asociación, la libertad sindical y de negociación colectiva, también existe una mayor estabilidad política y social.

Por su parte, Weeks (1999), mostró que una mayor flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina implicó un deterioro de estándares laborales durante los años noventa. Por otra parte, en 1994, Collingsworth, Goold y Harvey demostraron que la inversión extranjera directa estaba asociada con menores derechos humanos en los países en vías de industrialización. Barrientos (1996) analizó los efectos de la liberalización comercial en las trabajadoras agrícolas de América Latina y mostró que una apertura comercial sin fuertes derechos laborales ejercía presión en la baja de los salarios y en los derechos laborales. Ali (1996) argumentó que la inversión extranjera directa debilita las sanciones comerciales menos drásticas y no proporciona suficientes incentivos para democratizar o respetar los derechos humanos de la población. Cabe señalar, que en lo que respecta a la inversión extranjera directa, Kucera (2002) en un estudio exhaustivo reciente, indica que hay mayores posibilidades de que este tipo de inversión fluya hacia países donde se respeta la observancia de los derechos laborales básicos.

En el caso de Palley (2001), éste mostró, usando cifras del segundo quinquenio de los ochenta y del primero de los noventa, que hay pruebas contundentes de que los derechos laborales mejorados se relacionan con mejor gobernanza, menor corrupción y mejoras en la seguridad de los contratos económicos. También establece que los estándares laborales contribuyen a una distribución más equitativa del ingreso, medida ésta por la participación de los salarios en el valor agregado manufacturero y por los índices de Gini, y que los derechos laborales se vinculan fuertemente con salarios más elevados. Estas conclusiones apoyan con solidez los resultados de Rodrik (1999) los que indican que las instituciones desempeñan un papel importante en los resultados distributivos. Aunque también elaboran sobre estos resultados al sugerir que son los estándares laborales, más que la democracia en sí, los factores importantes, al menos en términos de un impacto directo en los salarios y en la distribución del ingreso.

Finalmente, en términos estrictamente macroeconómicos, Harrison (2002) se propuso hallar los efectos de la globalización, medidos en términos de flujos de comercio y capital, sobre las remuneraciones del trabajo como proporción del PIB para un amplio número de países. Sus resultados indican que la participación de los salarios en la economía no es constante, puesto que ha disminuido en la mayoría de los países po-

bres y aumentado en el caso de los países ricos. Una mayor apertura, tanto comercial como financiera¹⁶, vulnera la tajada de los salarios; así, es posible notar que las crisis externas a las que quedan expuestos los países tienen efectos nocivamente mayores para los que viven de un salario, que para quienes administran las ganancias. Harrison concluye que otros factores, como lo son las regulaciones financieras y el gasto de gobierno, incrementan la porción de los salarios en el producto. No obstante, el estudio de Harrison merece un examen detenido, pues no sólo los países que ella clasifica como pobres son quienes constituyen un grupo heterogéneo en términos estructurales y de periodización, lo que explica por qué en estos casos es difícil generalizar de manera definitiva.

Remuneraciones como proporción del PIB y sus relaciones con variables económicas y sociales: un modelo de panel

En esta parte se formalizan los planteamientos sobre los derechos laborales y su relación con la economía con miras a obtener una idea cuantitativa. El modelo que se plantea utiliza la metodología de panel, que tiene la ventaja de combinar la información de corte trasversal y de series de tiempo (Hsiao, C., 2003). En este estudio se utiliza la información de catorce países¹⁷ (corte transversal), para el período 1980-2000 (serie de tiempo) y las series de datos que a continuación se definen.

La variable *RPIB* representa las remuneraciones como proporción del PIB obtenidas de la CEPAL y será considerada como la variable dependiente en el análisis de ésta sección. Las variables independientes serán variable *EDU* que es el porcentaje de la población general matriculada en educación secundaria según la define cada país, y la fuente es el FMI. La variable de comercio *TRD* es la suma de exportaciones e importaciones como proporción del PIB y la fuente es el FMI.

El índice de libertades cívicas *ILC* se derivó del índice de libertad elaborado por Freedom House en forma continua desde 1978. El índice está compuesto por una medida de libertades cívicas y otra de libertades políticas. El índice de libertades civiles en particular se construye a partir de una serie de preguntas incluidas en los rubros de derechos de asociación y organización, del cumplimiento de las leyes y la observancia de los derechos humanos, así como de la observancia de los derechos económicos la que bien puede utilizarse como una aproximación del cumplimiento de los estándares laborales básicos. En la siguiente sección se abordarán estos factores de una manera más detallada. La escala de medida de dicho índice de libertades civiles es de 0 a 7, donde 7 representa un valor de condiciones de restricción social.¹⁸ Las encuestas se realizan a medio año, por esta razón, por ejemplo, para el año 1989 se tomó el promedio de la encuesta 1988-1989 y el de 1989-1990.

El índice de apertura financiera *APER* es el promedio de cuatro variables dicotómicas que el FMI calcula y ofrece en su publicación anual *Exchange arrangements*

16. Incluso en forma de IED.

17. Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

18. Freedom House considera como libre a un país cuyo índice está entre 0 y 2,5, esto se toma en cuenta en la siguiente sección al momento de establecer los valores dicotómicos de las series utilizadas.

and Exchange restrictions. Las cuatro variables son: restricciones a la cuenta de capital (regulaciones financieras), restricciones a la cuenta corriente (aranceles), presencia de tipos de cambio múltiples (se supone que la presencia de tipos de cambio múltiples indica la presencia de controles de cambio y/o mercados negros debidos a “regulaciones excesivas”); y, finalmente, requerimientos a las exportaciones (que puede referirse a requerimientos de contenido local o de repatriación de ingresos derivados de la venta de artículos en el exterior). En las variables dicotómicas, el valor 0 indica la ausencia de restricciones (liberalización) y el valor 1 la presencia de restricciones. El índice $APER$ se calcula como el promedio de los cuatro indicadores del FMI, por lo que cada 0,25 indica la presencia de alguna de las cuatro restricciones.

El modelo de panel que se propone se deriva de una especificación dinámica, con la cual se denotan los efectos de corto y largo plazo de las variables y se escribe como:

$$[1] \log(RPIB_{it}) = \alpha_i + \beta_{1i} ILC_{it} + \beta_{2i} EDU_{it} + \beta_{3i} TRD_{it} + \beta_{4i} APER + \sum_{j=1}^p \varphi_{ji} \log(RPIB_{it-j}) + \varepsilon_{it}$$

donde $RPIB_{it}$ son las remuneraciones como proporción del PIB, ILC_{it} el índice de libertades civiles, EDU_{it} la tasa de inscripción dentro del nivel secundario para la población general, TRD_{it} es el comercio como proporción del PIB y $APER_{it}$ el índice de apertura financiera. Las variables se expresan en logaritmo natural ($\ln$) para calcular directamente elasticidades; la información con subíndice i se refiere a los 14 países para los cuales contamos con datos, durante el período de 1980 a 2000; j indica la cantidad de rezagos de la variable $RPIB$ para considerar la autocorrelación serial de orden j .

Supuestos econométricos:

$$a) E[\varepsilon_{it}] = 0$$

$$b) E[\varepsilon_{it}^2] = \sigma_\varepsilon^2$$

$$c) E[\varepsilon_{it} \varepsilon_{js}] = 0 \text{ si } t \neq s \text{ y } i \neq j$$

$$d) E[\varepsilon_i \varepsilon_j'] = \Omega = \begin{bmatrix} \varepsilon_1 \varepsilon_1' & \varepsilon_1 \varepsilon_2' & \dots & \varepsilon_1 \varepsilon_N' \\ \varepsilon_2 \varepsilon_1' & \varepsilon_2 \varepsilon_2' & & M \\ & & O & \\ \varepsilon_N \varepsilon_2' & L & & \varepsilon_N \varepsilon_N' \end{bmatrix} \quad \text{donde } \varepsilon_i = [\varepsilon_{i1} \varepsilon_{i2} \dots \varepsilon_{it}]$$

Este modelo es apropiado cuando los residuales no están correlacionados y tienen varianza homoscedástica con respecto al tiempo y en sección cruzada (Greene, W., 1998).¹⁹

$$\Omega = \sigma^2 I_N \otimes I_T$$

19. Precisamente por las características de las medias de los datos, que se detallan más adelante, las regresiones estimadas con efectos fijos y aleatorios presentaron problemas de significancia estadística en las variables. (Véase anexo).

El modelo de panel que se especifica en la ecuación [1] se estima como un sistema de i ecuaciones para cada uno de los países. Un modelo más general supone que existen efectos comunes de cada variable sobre $RPIB$ y con iguales niveles de las remuneraciones como proporción del PIB en equilibrio. En este sentido, las restricciones que se toman en cuenta son restricciones para efecto común

Constante común $\alpha_1 + \dots + \alpha_i = \alpha$,

Efecto común $\beta_{k1t} + \dots + \beta_{kit} = \beta_{kt}$ para $k = 1, 2, 3$ y 4 de acuerdo a la variable exógena

La especificación de la ecuación [1] con efectos comunes, de acuerdo a las restricciones, se transforma en el siguiente modelo, donde las variables independientes están expresadas en logaritmos naturales:

$$[2] \ln(RPIB_{it}) = \alpha + \beta_1 ILC_{it} + \beta_2 EDU_{it} + \beta_3 TRD_{it} + \beta_4 APER = \sum_{j=1}^p \varphi_j \ln(RPIB_{it-j}) + \varepsilon_{it}$$

Aunque los parámetros representan un efecto común, las variables siguen dependiendo de la información para todos los países, por lo que las inferencias que se derivan del modelo de panel de la ecuación [2] son aplicables para el conjunto de países en el panel. Para que las elasticidades de largo plazo existan y sean finitas, el modelo tiene que cumplir con las condiciones de existencia y convergencia.

$$\sum_{j=1}^p \varphi_j < 1$$

Dado que el modelo de panel en [2] es una especificación dinámica, se tienen que diferenciar los efectos de corto y de largo plazo de cada una de variables exógenas sobre $RPIB$.

Índice de libertades civiles

En este caso entre menor sea el índice se tendrían mejores condiciones de libertades civiles y por tanto mejores remuneraciones como proporción del PIB.

Corto plazo: $dRPIB_{it}/dILC_{it} = \beta_1 < 0$

Largo plazo: $dRPIB_{it+\tau}/dILC_{it} = \beta_1 / (1 - \sum_{j=1}^p \varphi_j) < 0$, donde $\tau = 1, 2, \dots, T < \infty$

Educación

Entre mayor la proporción de la población matriculada en educación secundaria, mejores serán las expectativas de las remuneraciones como proporción del PIB, ya que un alto porcentaje de este tipo de educación está relacionado con una sociedad más equitativa.

Corto plazo: $dRPIB_{it}/dEDU_{it} = \beta_2 > 0$

Largo plazo: $dRPIB_{it+\tau}/dEDU_{it} = \beta_2 / (1 - \sum_{j=1}^p \varphi_j) > 0$

Comercio

El supuesto del efecto del comercio sobre la economía y en particular sobre las remuneraciones, es que a mayor proporción del comercio sobre el PIB mayor es el aumento observable de los efectos productivos con lo que se obtiene mejores niveles salariales. Bajo tal supuesto se esperaría que el parámetro β_3 fuera positivo; por lo tanto, también las elasticidades de corto y largo plazo resultan ser positivas.

$$\text{Corto plazo: } dRPIB_{it}/dTRD_{it} = \beta_3 > 0$$

$$\text{Largo plazo: } dRPIB_{it+\tau}/dTRD_{it} = \beta_3 / (1 - \sum_{j=1}^p \varphi_j) > 0$$

Apertura financiera

El índice de apertura financiera esta construido con el fin de representar los casos extremos de ausencia de restricciones (liberación) y restricciones financieras, donde los valores se encuentran entre 0 y 1, respectivamente. Por ello, valores del índice mayores y cercanos a 1 se combinarán con mayores remuneraciones como proporción del PIB

$$\text{Corto plazo: } dRPIB_{it}/dAPER_{it} = \beta_4 > 0$$

$$\text{Largo plazo: } dRPIB_{it+\tau}/dAPER_{it} = \beta_4 / (1 - \sum_{j=1}^p \varphi_j) > 0$$

Método de estimación

El modelo de panel descrito en la ecuación [2] se estimó con el método de ecuaciones aparentemente no relacionadas (SUR)²⁰ con convergencia iterativa para garantizar la optimización. Este método normalmente se utiliza cuando existe evidencia de que los errores están correlacionados en el tiempo y la varianza es heteroscedástica con respecto al tiempo y a la información de sección cruzada.

En el Gráfico 2.1. se muestran los promedios y las desviaciones estándar para las remuneraciones como proporción del PIB de los países en el panel, para el período de 1998-2000. La comparación de las remuneraciones muestra una gran heterogeneidad entre países; el país con el promedio más alto (55,1%) en el panel es Cuba, mientras Ecuador es el que tiene la menor proporción (13,9%). Si la comparación es con respecto a la desviación estándar de las remuneraciones con respecto al tiempo, se observa nuevamente como en Cuba se han dado los movimientos más fuertes. En el período de estudio, la tendencia de las remuneraciones con proporción del PIB de Cuba pasó de 51% en 1990 a 66% en 1992 y después han disminuido sistemáticamente hasta 43,3% en el 2000. Los países con desviaciones estándar menores son, en orden: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia²¹.

Resultados de la estimación

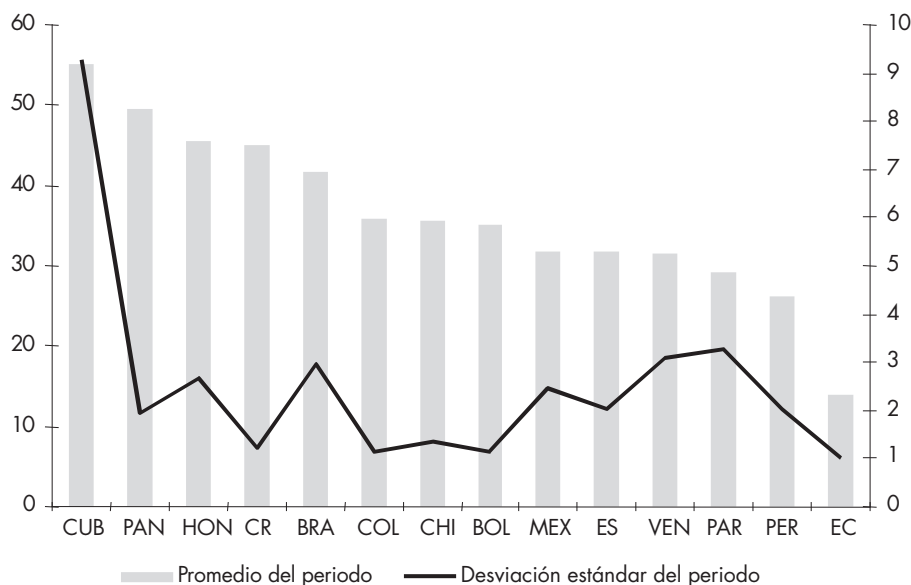
De acuerdo al Cuadro 2.1. de la estimación del modelo de panel, todas las variables son estadísticamente diferentes de cero, el estadístico de bondad de ajuste es de

20. Por sus siglas en inglés de Seemingly Unrelated Regression.

21. Para un análisis más detallado sobre los datos estadísticos del panel véase el anexo sobre el cuadro de indicadores estadísticos básicos.

Gráfico 2.1. Remuneraciones como proporción del PIB por países

Período 1908–2000



0,96 y el estadístico D.W. indica que no hay problemas de autocorrelación serial. Los resultados indican que las remuneraciones como participación del PIB se determinan, en orden de importancia, por el Índice de Libertades Civiles *ILC*, por *TRD*, la *APER* y, por último, la tasa de inscripción dentro del nivel secundario para la población general *EDU*. Para evaluar si existen problemas de multicolinealidad se elaboraron regresiones auxiliares entre las variables exógenas, para calcular los coeficientes de correlación R_i^2 y compararlos con la R^2 del modelo de panel. Los resultados muestran que en ningún caso la R_i^2 es mayor a la del modelo, y por tanto que no existe evidencia de multicolinealidad severa (véase cuadro de multicolinealidad en el anexo).

En el Gráfico 2.2. se presenta la relación entre las remuneraciones como proporción del PIB y el índice de libertades civiles, en panel de los catorce países y para el período 1980-2000. La concentración de los puntos indica una clara relación negativa, sobre todos para los valores de *ILC* entre 1 y 6, para valores entre 6 y 7 la relación no es tan clara. Con los resultados de la estimación se confirma que la relación es negativa y con la estimación de las elasticidades de corto plazo y largo plazo (Cuadro 2.2), se infiere que aumentos en el *ILC* provocan efectos pequeños en el corto plazo (-0,08) y más que proporcionales en el largo plazo (-1,37).

La segunda variable más importante en la explicación de *RPIB* es el comercio, que de acuerdo al planteamiento teórico convencional debe ser uno de los motores más importantes para generar mejores niveles de producción, de empleo y, con ello, de remuneraciones laborales. Sin embargo, los resultados de estimación del modelo de panel muestran lo contrario, el comercio ha provocado una disminución en las

remuneraciones como proporción del PIB. En el Gráfico 2.3. se puede apreciar cómo los países que se encuentran con un comercio como proporción del PIB entre 0 y 50%, tienen una tendencia mucho más marcada a provocar efectos negativos sobre las remuneraciones, que los países con un comercio como proporción del PIB mayor al 50%, donde la relación negativa no resulta tan evidente.²²

A simple vista, la estimación del modelo de panel, el cálculo de las elasticidades de corto y largo plazo, y el comportamiento que muestra el Gráfico 2.3., parecen respaldar la idea convencional de que las restricciones a la apertura financiera provocan efectos negativos sobre las remuneraciones como proporción del PIB. Sin embargo, debido a que las elasticidades de corto y largo plazo resultaron inelásticas, se espera que tales restricciones a la apertura financiera provoquen efectos proporcionalmente menores sobre las remuneraciones. Lo que resalta del comportamiento que se muestra en el Gráfico 2.4., es la alta concentración de países con niveles promedio de restricción superiores al 50%.

El Gráfico 2.5. muestra que un mayor nivel de inscripción en el nivel secundario esta asociado a un aumento en las remuneraciones como proporción del PIB. Los resultados de la estimación en el Cuadro 2.1 también indican, que la relación es positiva y puesto que la nube de puntos es muy dispersa, se infiere que la relación es relativamente pequeña. De acuerdo a las elasticidades de corto y largo plazo del Cuadro 2.2, los efectos del nivel de escolaridad sobre las remuneraciones son inelásticos en el corto plazo y en el largo plazo, lo que condiciona que la educación tendrá resultados significativos, si la inversión que se haga en incrementar la tasa de matriculación en

Cuadro 2.1: Estimación del modelo de panel

Variable endógena $\ln(RPIB)$

Método de estimación: SUR, total de observaciones del panel 62

Período de estimación: 1980-2000

Constante	$\ln(ILC)$	$\ln(EDU)$	$\ln(TRD)$	$\ln(APER)$	$\ln(RPIB_{t1})$	$\ln(RPIB_{t2})$
0,39 (0,001)	-0,08 (0,00)	0,03 (0,00)	-0,07 (0,00)	-0,04 (0,00)	1,51 (0,00)	-0,57 (0,00)

Estadísticos no ponderados. $R^2 = 0,96$, D.W. = 2,3

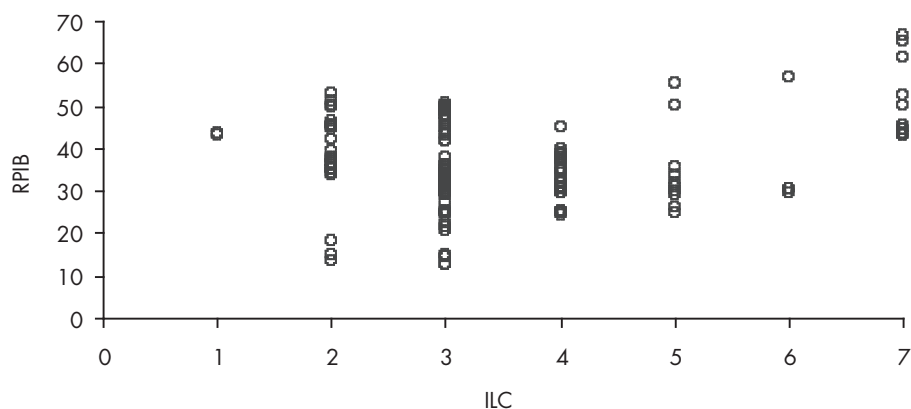
Cuadro 2.2: Elasticidades de corto y largo plazo

Efectos	$\ln(ILC)$	$\ln(EDU)$	$\ln(TRD)$	$\ln(APER)$
Corto plazo	-0,08	0,03	-0,07	-0,04
Largo plazo	-1,33	0,50	-1,17	-0,67

22. Como parte de investigaciones posteriores sería importante formalizar el caso de los efectos no lineales, que permitan medir etapas en el proceso de apertura comercial y sus efectos sobre las remuneraciones.

Gráfico 2.2. Relación entre las remuneraciones como proporción del PIB (RPIB) y el índice de libertades civiles (ILC)

Panel de 14 países en el período 1980–2000



la educación secundaria es muy fuerte. La cuestión, por supuesto, radica en decidir de qué forma se identifica la educación: como una opción (medida del capital humano) o como una provisión fundamental (desarrollo humano) por encima incluso de los costos asociados al incumplimiento de la estabilidad macroeconómica, según argumenta Sen (1998).

Entorno macroeconómico y derechos laborales

En este apartado se examina la relación entre derechos laborales y variables del entorno macroeconómico y social.

De acuerdo con la discusión que se realizó en la primera parte del texto, sería de esperarse que una serie de variables de carácter económico social incidan en la observancia de las normas laborales básicas. En particular el nivel de desarrollo económico y el grado de integración a la economía mundial son elementos importantes de considerar. Para examinar algunos de los posibles factores que inciden en el cumplimiento o incumplimiento de los estándares laborales, se estimó una regresión logística a partir de una variable dependiente que es una variable proxy del evento “cumplimiento de estándares laborales” y de las variables de inversión extranjera directa, PIB per cápita y una medida de apertura comercial, la proporción de exportaciones más importaciones dentro del PIB. Estas variables capturan de modo adecuado las esferas del desarrollo económico y la integración con la economía mundial.

El primer problema que se enfrenta es la necesidad de contar con información sobre el cumplimiento de estándares laborales, utilizando información compatible con otros estudios y que además exista para un cierto período de tiempo que permita un análisis de corte temporal en cuanto a las relaciones entre derechos laborales y desem-

Gráfico 2.3. Relación entre las remuneraciones como proporción del PIB (RPIB) y el comercio (TRD)

Panel de 14 países en el periodo 1980–2000

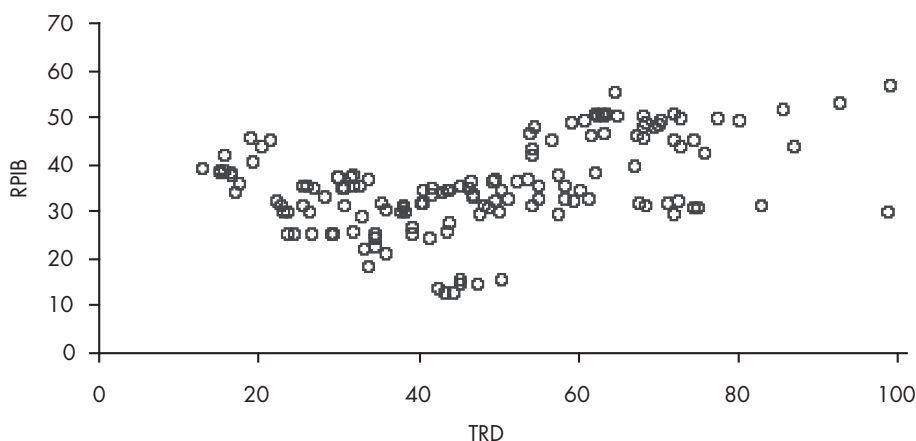


Gráfico 2.4. Relación entre las remuneraciones como proporción del PIB (RPIB) y la apertura financiera (APER)

Panel de 14 países en el periodo 1980–2000

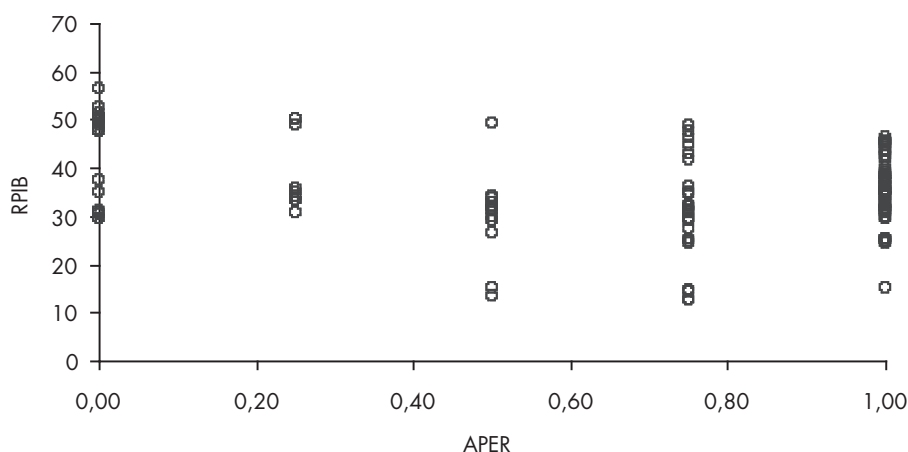
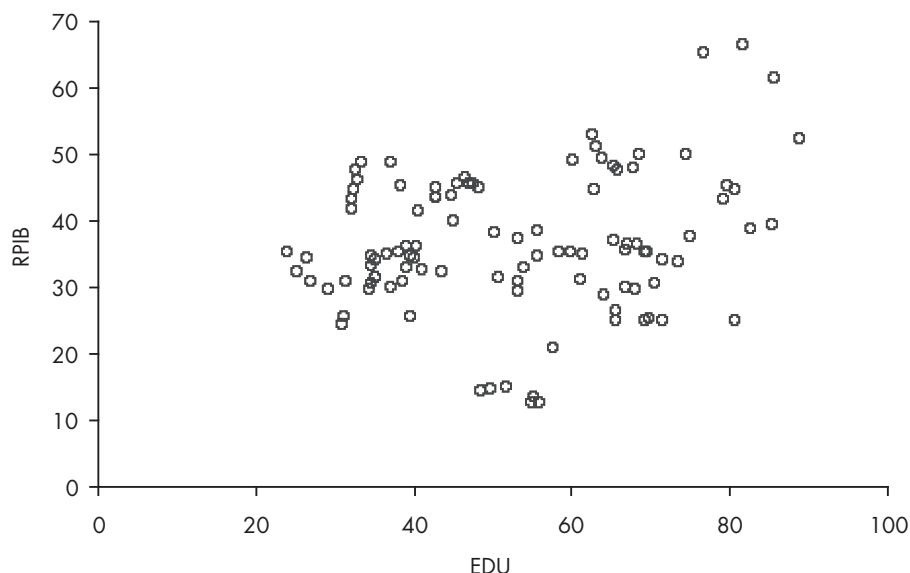


Gráfico 2.5. Relación entre las remuneraciones como proporción del PIB (RPIB) y la educación (EDU)

Panel de 14 países en el periodo 1980–2000



peño económico. Para este fin se utilizan los índices de libertades civiles descritos en la sección anterior.

Si bien las normas laborales básicas definidas por la OIT incluyen la prohibición del trabajo forzoso, la no discriminación en el empleo, la libertad de asociación, la libertad para la negociación colectiva y la prohibición del trabajo infantil, el conjunto de las libertades civiles incluye de manera natural el cumplimiento de este conjunto básico de normas laborales, sea de manera explícita o de manera indirecta. Por ejemplo, bajo el rubro de respeto a los derechos humanos se encuentra la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, mientras que bajo el rubro de respeto al derecho de asociación y organización se encuentran la libertad de asociación y la libertad para la negociación colectiva.

Kucera (2002) elabora un índice relativo a la libertad sindical y negociación colectiva (LSNC) construido a partir del Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), los informes relativos a las prácticas de derechos humanos en diferentes países que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos y los Informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT. El autor demuestra que el índice de libertades civiles y el índice LSNC están fuertemente correlacionados, con un coeficiente de correlación de 0,57. Por esta razón es que a lo largo de este trabajo hemos utilizado el índice de libertades civiles (tanto para el estudio de panel como para las regresiones

logit) como una variable proxy del cumplimiento de los estándares laborales en un país determinado. En el caso de las regresiones logit, para transformar el índice en una variable dicotómica, asignamos el valor 0 a los índices comprendidos entre 0 y 2,5 en la clasificación de Freedom House y 1 a los valores restantes.²³

La inversión extranjera directa, no considerada en la regresión de panel, fue estimada como el promedio de la inversión extranjera directa respecto del PIB durante los últimos diez años. Para esta sección el PIB per cápita, o niveles, está medido en dólares, en tanto que la apertura comercial, como se explicó anteriormente, mide la proporción de exportaciones más importaciones dentro del PIB. Estas tres variables fueron tomadas de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Salvo la inversión extranjera directa, las cifras corresponden al año 2000.

Los resultados de la regresión logística aparecen en el Cuadro 2.3. Como puede observarse, los resultados son satisfactorios, los datos estadísticos correspondientes a las variables incluidas son significativos al nivel de 95% y la capacidad para clasificar a los países es adecuada. El coeficiente correspondiente al PIB per cápita es estadísticamente igual a 1, por lo tanto un aumento de una unidad en el PIB per cápita no modifica los momios de la relación probabilidad de no observancia de estándares laborales respecto de la probabilidad de observancia.

Los coeficientes de las variables Inversión extranjera y Comercio (proporción de importaciones más exportaciones dentro del PIB) muestran como los momios disminuyen con una mayor inversión extranjera o un mayor grado de apertura.

Conclusión

El análisis desarrollado en este documento, aporta elementos que permiten sustentar las ideas de Palley y Kucera sobre la necesidad de promover el cumplimiento de estándares laborales para lograr mejores niveles de vida para los trabajadores. El estudio utiliza el Índice de libertades civiles de Freedom House como una medida de aproximación a los estándares laborales.

Por un lado, a través de este análisis se demuestra el impacto de los derechos laborales sobre el bienestar de los trabajadores; y por el otro, se muestran algunos elementos que inciden en la observancia relativa de los derechos laborales.

Los resultados del modelo de panel permiten suponer que es posible observar un efecto común del comportamiento de la participación de los salarios en el producto para el conjunto de América Latina. En este sentido, una mejor situación de las libertades civiles, es decir, de la libertad de asociación colectiva laboral, al igual que una mayor tasa de matriculación a nivel de educación secundaria, contribuyen ambas a mejorar la porción que los salarios reclaman dentro del Producto Interno Bruto de todos los países.

Otro de los análisis fue el econométrico, que consideró inicialmente el crecimiento económico como un factor explicativo de la participación laboral, pero como se muestra en el anexo, genera problemas de autocorrelación por lo que se optó utilizar otra estimación.

Por otra parte, el aumento del flujo comercial, medido como la proporción del total de exportaciones e importaciones en el producto, influye negativamente en el

23. Como se anticipó, este criterio se deriva de lo que Freedom House considera un ambiente libre.

bienestar colectivo de los trabajadores. El análisis revela también que la existencia de una mayor protección o regulación financiera perjudica la participación de las remuneraciones en la actividad económica. Esto último, en particular, contradice lo concluido por Harrison (2002) en su estudio. Si bien es importante señalar, que el estudio de Harrison considera a un grupo heterogéneo de países a través de períodos entre los cuales es posible distinguir no sólo variaciones estructurales sino también de periodicidad.

El hecho de que la existencia de una mayor regulación financiera sea contraria al bienestar laboral en términos agregados debe observarse conjuntamente con el hecho de que la muestra utilizada comienza a partir de 1985, justo en la mitad de la “década perdida”. Esto indica que no es extraño observar, que cualquier alza en la participación salarial dentro de la economía coincida, en algunos casos, con una menor regulación financiera.

Lo anterior implica que en el futuro sería conveniente usar medidas más finas que permitan aplicar diferentes criterios para medir los efectos del llamado cambio estructural al que se dispuso América Latina a partir de la crisis de la deuda de 1982. Otra vía consistiría en entender y afinar los problemas de autocorrelación que genera el crecimiento económico como variable explicativa.

La falta de profundidad de los datos, no obstante, no debe interpretarse como una insinuación de “insuficiencia de apertura”, como puede derivarse del hecho de que en este estudio se haya asociado una menor participación laboral en el producto con una mayor regulación financiera. Asimismo, la influencia negativa de un mayor flujo comercial sobre el bienestar laboral, podría interpretarse convencionalmente como una “insuficiencia de apertura”.

Antes bien, lo que pretende este documento es señalar que las modalidades de apertura que ha seguido América Latina en conjunto deben procurar el cumplimiento de los estándares laborales y la promoción de la educación como factores de equidad. Se ha de entender el concepto de la educación, no como una opción sujeta a la racionalidad completa que supone una explicación del tipo capital humano, sino como un derecho a ampliar las posibilidades de vida de las personas a través de provisiones. Cabe señalar que esto apunta a una reconsideración de los llamados “beneficios de la estabilización” frente a los “beneficios del desarrollo humano” en el terreno de las políticas macroeconómicas. Tal reconsideración conduciría a cuestionar los esquemas de “focalización”, basados en la idea de restricción de recursos fiscales derivada de la prioridad de la estabilización macro.

Haciendo eco de los análisis de Palley y Kucera, este análisis llama a una estrategia de desarrollo basada en la demanda interna en la cual el consumo asalariado desempeña un papel fundamental. Por supuesto, hay cuestiones sobre las cuales vale la pena reflexionar, sobretudo aquellas relacionadas con las propensiones a importar derivados del consumo asalariado. Si bien no es evidente que un aumento de la demanda interna se destinará enteramente a la compra de producción nacional, tampoco es razonable suponer que un aumento de la demanda interna estará exento de problemas estructurales de oferta. El análisis de Palley y Kucera del cual parte este trabajo, y desde nuestro punto de vista, pretende hacer énfasis en otro tipo de macroeconomía que supere la estrechez de la obsesión por la estabilidad estática a toda costa.

Cuadro 2.3. Estimaciones del modelo logit

Número de observaciones = 18

Estadístico Wald (3) = 10,38

Prob > X^2 = 0,0156

Log verosimilitud = -3,9703977

Pseudo R2 = 0,6535

Der	Odds Ratio	Error estándar robusto	z	P> z	[95% Intervalo de confianza]
IED	0,3269051	0,1290232	-2,83	0,005	[,1508234; ,7085568]
Comercio	0,9150501	0,0267559	-3,04	0,002	[,8640839; ,9690225]
PIB_pc	0,9980941	0,0006346	-3,00	0,003	[,9968511; ,9993386]

Modelo logístico para DER

Clasificación	Valor verdadero		
	D	~D	Total
+	12	1	13
-	0	5	5
Total	12	6	18

Se clasifica como + si se predice $\Pr(D) \geq 0,5$

Se define el verdadero como Der ~ = 0

Pr(+ D)	100%
Pr(- ~D)	83,3%
Pr(D +)	92,3%
Pr(~D -)	100%
Pr(- D)	0,00%
Pr(~D +)	7,69%
Pr(D -)	0,00%
Correctamente clasificados	94,44%

Referencias

- Alesina, A. y D. Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*. 109 (2): 465-490.
- Ali, K. 1996. "Social Clauses and Workers in Pakistan", *New Political Economy*. 1 (2): 269-73.
- Banco Mundial. 2001. *The Quality of Growth*, Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- . 2002. "Globalization, Growth, and Poverty", Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Baker, D. y Karl Walentinn. 2001. "Money for Nothing: The Increasing Cost of Foreign Reserve Holdings to Developing Nations" CEPR. noviembre.
- Barrientos, S. 1996. "Social Clauses and Women Workers in Latin America". *New Political Economy*. 1 (2): 274-78
- Bénabou, R. 1996. *Inequality and growth*. Documento de trabajo No. 5658. National Bureau of Economic Research.
- Billington, Nicholas. 1999. "The location of foreign direct investment: An empirical analysis", *Applied Economics*. 31 (1): 65-76.
- Brown, D. K. 2000. "International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Literature". *OECD Labour Market and Social Policy*. Documento ocasional No. 43, París: OECD.
- Buchele, R. y J. Christensen. 2000. "Worker Rights and Socio-Economic Performance in the OECD". Ponencia presentada en la reunión anual International Working Party on Labor Market Segmentation. Manchester, Reino Unido: agosto.
- . 2001. "Measuring Worker Rights and Labor Strength in the Advanced Economies". Ponencia preparada para la conferencia 'What Has Happened to the Quality of Life in America and Other Advanced Industrialized Nations?', 6 al 7 de junio de 2001.
- Collingsworth, T., Goold, J.W., y P. Harvey. 1994. "Time for a Global New Deal", *Foreign Affairs*. 73 (1): 8-13.
- Conley, M. y D. Livermore. 1996. "Human Rights, Development, and Democracy: The Linkage Between Theory and Practice", *Canadian Journal of Development Studies*. Ejemplar especial. 1996: 19-36.
- Eide, A. 1996. "Human rights requirements to social and economic development", *Food Policy*. 21 (1): 23-39.
- Elliot K.A., y Richard B. Freeman. 2003. "Can Labor Standards Improve Under Globalization?". Institute for International Economics, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Fondo Monetario Internacional. "Exchange Arrangements and Exchange Restrictions". Washington, D.C., Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.

- Frankel, J. 1999. "No Currency Regime is right for All Countries or at All Times" Documento de trabajo No. 7338. National Bureau of Economic Research: septiembre.
- Freedom House. 2003. "Freedom in the World Survey". Nueva York y Washington: Freedom House. <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>.
- Galli, Rossana .2001. *The economic impact of child labour*, ILS Decent Work. Documento de trabajo del programa de investigación No. 128. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra.
- Garnier, P. y J. Majeres. 1992. "Fighting poverty by promoting employment and socio-economic rights at the grassroots level", *International Labour Review*. 131 (1): 63-72.
- Greene, W. 1998. *Análisis Econométrico*. Prentice Hall: tercera edición.
- Harrison, A. 2002. "Has Globalization eroded Labor's Share? Some Cross-Country Experience". Universidad de California en Berkeley y National Bureau of Economic Research.
- Heintz, J. 2002. "Global Labor Standards: Their Impact and Implementation", Documento de trabajo No. 46. PERI.
- Hsiao, C. 2003. *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press: segunda edición.
- Kucera, David. 2002. "Normas fundamentales del trabajo e inversiones extranjeras directas". Revista Internacional del Trabajo. 121 (1-2): 33-75.
- Michie, J., y M. Sheehan. 2000. "Labor 'Flexibility'-Securing Management's Right to Manage Badly?". Ponencia preparada para International Working Party on Labor Market Segmentation Conference, 12 al 15 de julio de 2000.
- Palley, T.I. 2000. "The Impact of Labor Standards on Economic Governance, and Income Distribution: Some Cross-Country Evidence". Documento de trabajo No. 029. Departamento de Política Pública de AFL-CIO, Washington, D.C., Estados Unidos: AFL-CIO.
- . 2001. "Is There a Relationship Between the Quality of Governance and Financial Crises? Evidence from the Crises of 1997". Trabajo no publicado. Washington, D.C., Estados Unidos: AFL-CIO.
- Quinn, D. y J. Woolley. 2001. "Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability". *American Journal of Political Science*. 45 (3): 634-57.
- Rodrik, D. 1999. "Democracies Pay Higher Wages", *The Quarterly Journal of Economics*. 114 (3): 707-38.
- Rubery, J., Humpheries, J., Fagan, C., Grimshaw, D., Smith, M. 1999. "Equal Opportunities as a Productive Factor", documento preparado para International Working Party on Labor Market Segmentation Conference, 12 al 15 de julio de 2000.
- Sen, Amartya. 1985. *Commodities and Capabilities*, disertaciones sobre economía No. 7 del Profesor Dr. P. Hennipman, Elsevier.

- . 1985. *The Standard of Living*, Discurso dictado en Clare Hall, Universidad de Cambridge: marzo.
- . 1998. “Human Development and Financial Conservatism”, *World Development*. 26 (4): 733-42.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2002. “*Trade and Development Report*”. Naciones Unidas, Ginebra.
- Weeks, J. 1999. “Wages, Employment and Workers’ Rights in Latin America, 1970-98”, *International Labor Review*. 138 (2):151-69.
- Weisbrot, M., Dean Baker y otros. 2000. “Growth May Be Good for the Poor, but are IMF and World Bank Policies Good for Growth?”. Center for Economic Policy Research, Washington, D.C., Estados Unidos. Borrador: agosto.
- Weller, C. y A. Hersh. 2003. “Political Freedom, External Liberalization and Financial Stability”. Documento de trabajo. Economic Policy Institute: junio.
- Weller, C. y L. Singleton. 2001. “Democratic Institutions, Financial Liberalization and Financial Stability”. Documento de trabajo. Economic Policy Institute: diciembre
- Weller, C. 2001. “Financial Crises After Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness?”, *The Journal of Development Studies*. 38 (1):98-127.
- Zapata, F. 1997. “The Paradox of Flexibility and Rigidity: The Mexican Labour Market in the 1990s”. En: E. J. Amadeo y S. Horton (eds.), *Labour Productivity and Flexibility*. Macmillan. Londres.



Capítulo 3

Políticas estructurales y mecanismos de compensación para los países andinos

Beethoven Herrera¹

Introducción

Las políticas estructurales y los mecanismos de compensación son instrumentos diseñados para reducir problemas estructurales y desequilibrios sociales y económicos en los países y regiones de menor desarrollo en el marco de los procesos de integración de los países.

El diseño y puesta en marcha de mecanismos de compensación se justifica, dado que la globalización genera efectos dispares sobre los países, regiones e individuos. Ella exacerba la heterogeneidad estructural entre los sectores sociales y las regiones al interior de los países cuyos vínculos con la economía mundial son por naturaleza segmentados y marginados (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2002).

1. Beethoven Herrera está afiliado a la Escuela Nacional Sindical en Colombia.

El objetivo del presente trabajo es elaborar una propuesta para la adopción de un mecanismo de compensación para los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Dicho mecanismo contribuirá al proceso de integración de los países de la región, de acuerdo a las condiciones y perspectivas actuales de su marco de integración y de los mandatos de la Cumbre Presidencial de Quirama, celebrada en junio de 2003 en Colombia, en la que se reafirmó que:

“...la profundización del proceso integrador comunitario requiere nuevas y eficientes líneas estratégicas, en el marco de una agenda multidimensional, que le permita alcanzar el desarrollo económico de sus países, con miras a fortalecer la capacidad individual y colectiva contra la pobreza y la exclusión social. Para ello, priorizando la aprobación del **Plan Integrado de Desarrollo Social**, así como la creación de **mecanismos financieros innovadores** destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y hacer frente a la pobreza; afirmando la necesidad de que la CAN se fortalezca aún más a partir de la construcción y la valoración de un espacio cultural común que tome en cuenta la educación, **la ciencia y la tecnología**;...” (Declaración de Quirama. XIV Consejo Presidencial Andino, 28 de junio de 2003).

El consejo presidencial Andino subrayó la necesidad de elaborar los lineamientos para la adopción de políticas comunitarias a fin de desarrollar e impulsar políticas regionales andinas orientadas a mejorar la competitividad y productividad de los países de la región, a través de mejoras en la calidad y cobertura de los sistemas educativos y el desarrollo de innovación tecnológica.

Políticas estructurales y mecanismos de compensación en los procesos de integración

La adopción de mecanismos de compensación en los acuerdos de integración regional se justifica por dos razones: i) por el deterioro actual de los mercados laborales, con sus consecuentes efectos en la cohesión social de la región, y ii) por el rezago y desequilibrio existente en el desarrollo de las regiones. El primer aspecto considera los desajustes existentes en la dinámica actual del mercado de trabajo y en la cohesión social de los países, debido a la globalización y el cambio técnico. El segundo señala el papel que desempeña el entorno social y económico de las regiones como factores condicionantes del éxito de las empresas y de la inserción de los países en la globalización.

Desempeño de mercados laborales y cohesión social

El mercado de trabajo es el principal instrumento de integración y cohesión social de una sociedad de mercado. A través de él los individuos tienen acceso a los recursos necesarios para la realización de sus planes de vida. Ser excluido del mercado de trabajo es sinónimo de verse enfrentado a una marginalización social, puesto que esto genera pérdida de seguridad, confianza en sí mismo, autoestima, libertad personal, además de impedir el desarrollo de las personas en la sociedad (Sen, 1997).

El comportamiento de los mercados laborales de los países se ve afectado por la reciente dinámica de los mercados globales y el cambio tecnológico. Factores como los

criterios de costos, la competitividad y las estructuras legales e institucionales de los países inciden en la composición, dirección y magnitud de los flujos comerciales de bienes y servicios en los países, y en su inserción en los mismos.

La globalización, asociada al acelerado cambio tecnológico, y a la expansión de los flujos de inversión extranjera directa —aspectos denominados como el “paquete globalizador” (Rama, 2003)— genera diversos efectos en la dinámica de los mercados de trabajo, específicamente en la dinámica y magnitud de la reasignación (creación y destrucción) de empleo en las economías de mercado, la que tiene efectos inmediatos en el desempleo y en la cohesión social de una economía.

La resistencia que se ha generado ante la globalización ha surgido justamente debido a las posibles repercusiones que tiene ésta en los mercados de trabajo. Existe temor frente a un desequilibrio entre la creación y la destrucción de empleos en determinados grupos sociales, regiones y países, tales como la recomposición en la demanda de trabajo, obsolescencia de habilidades, debido al incremento en las brechas salariales y, en general, por sus efectos en la cohesión social de los países, originados por el aumento de las desigualdades sociales y la polarización de la sociedad.

La dinámica y el posible desequilibrio entre las tasas de creación y destrucción de empleo y sus efectos sobre determinados grupos sociales, se ha tratado de explicar a través del actual comportamiento y dirección de los flujos comerciales, de inversión, y el cambio técnico global. En el caso de las economías desarrolladas se ha observado que la dinámica reciente de los mercados de trabajo en Europa, por ejemplo, puede estar asociada con el creciente flujo comercial que existe con las nuevas economías industrializadas de Asia (Bentivogli, 1999).

En el caso de los Estados Unidos la evidencia no es indicativa con respecto a la incidencia del comercio exterior en la dinámica de la creación y la destrucción del empleo (25% para el sector manufacturero), pero sí respecto a la incidencia del cambio técnico (Davis y otros, 1996). Esta tasa de reasignación de empleo se ha visto asociada a la dinámica del cambio técnico, en detrimento de determinados grupos sociales con bajos niveles de capital humano; hecho observado en la disminución de sus salarios reales (Ibíd.).

Japón, por su parte, ha experimentado una reasignación de empleo que se ha caracterizado por una caída en la tasa de creación de empleo, de 4.9% a 3.6%, y por un crecimiento en la tasa de destrucción de empleos regulares y de tiempo completo, en favor de la creación de aquellos que son temporales y de tiempo parcial (Genda, 1998).

En Australia se ha incentivado la creación de empleos a tiempo parcial y temporal, los que se caracterizan por bajas remuneraciones, primordialmente entre las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes (Borland, 1996).

La dinámica de la reasignación de empleo conlleva diferentes efectos sociales y económicos para los individuos que la enfrentan, por ejemplo, con la destrucción de sus puestos de trabajo, como también para las regiones que se sumergen en procesos de reconversión industrial y productiva, Davis (*Op Cit*) igualmente ha señalado que existe una fuerte persistencia y concentración en las tasas de destrucción de empleo en determinadas regiones, lo cual conduce a graves consecuencias en las comunidades de las regiones afectadas, puesto que alrededor de 82% de los empleos que se eliminan no vuelven a generarse en la misma región hasta un año más tarde.

Deterioro y desequilibrio en las tasas de reasignación de empleo

El actual deterioro de los mercados de trabajo en los países de América Latina es indicativo de la dinámica que caracteriza a la globalización, del cambio técnico a nivel laboral y de los flujos de inversión. En general, los beneficios de la globalización no se han visto reflejados en una mejoría de los mercados de trabajo en los países de la región. Así por ejemplo, CEPAL (2002) estima que, entre 1990 y 1999, el número de personas desempleadas en América Latina aumentó en casi 10,5 millones, lo que se traduce en un aumento de 7,6 millones a 18,1 millones de personas desempleadas en toda América Latina. Este hecho afectó en un mayor grado a jóvenes, mujeres y trabajadores adultos, debido a la recomposición laboral.

Los indicadores de desempeño laboral también se han deteriorado en la región: el desempleo aumentó, los empleos informales demostraron un ágil aumento (por cierto, siete de cada diez puestos nuevos de trabajo se han generado en el sector informal) mientras que los indicadores de ingreso (salarios reales) y de productividad indican un comportamiento heterogéneo entre los sectores y grupos sociales.

Cabe señalar que además, la calidad del empleo ha disminuido. El déficit de trabajo decente, medido como las brechas de empleo (desempleo e informalidad) y la brecha de protección social (porcentaje de trabajadores que no cotizan en el sistema de seguridad social), alcanzó 50,5% para el 2002 (OIT, 2002). Dicho incremento implica que alrededor de 93 millones de personas que actualmente componen la fuerza laboral en América Latina poseen un déficit de trabajo decente: 30 millones más que en el año 1990 (Ibíd.).

De acuerdo a la clasificación de los países según el comportamiento de sus indicadores del mercado laboral, se observa que tres de los países andinos, Bolivia, Ecuador y Venezuela, se ubican dentro de la categoría baja de desempeño del mercado laboral, al poder observarse el deterioro generalizado de todos sus indicadores del mercado laboral. Colombia y Perú se ubican dentro de la categoría intermedia, puesto que los indicadores de ingresos compensan el deterioro de los indicadores de empleo.

En América Latina la disminución en la tasa de ocupación es un reflejo del desequilibrio entre las tasas de creación y destrucción de empleo en la región, aunque se han realizado pocos estudios en este ámbito. Por un lado, Roberts & Tybout (1997) estiman que, en el caso de tres economías semiindustrializadas, como lo son Chile, Colombia, y Marruecos los empleos manufactureros se reasignan en cerca de 25% y 30% del empleo manufacturero total de cada año, pero se no indican cuáles son los factores que determinan dicha magnitud.

Si analizamos el caso de Chile, Levinsohn (1999) señala que para examinar el efecto de la liberalización comercial sobre la dinámica de la creación y destrucción del empleo en ese país, se debe considerar el tamaño de las empresas, puesto que de acuerdo a sus estimaciones, el 5% de las empresas más grandes son responsables de una tasa de creación de empleo mayor de alrededor de 42%, siendo el sector exportador un caso extremo en el que 5% de las plantas de mayor envergadura representan 45% de toda la creación de empleo. Este argumento se contrapone a la dinámica en relación a la cual normalmente se han asociado las pequeñas empresas para efectos de crear empleos.

Las estimaciones realizadas en este estudio en el caso de Colombia, a nivel de establecimiento, a través de la Encuesta Anual Manufacturera del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE), muestran una dinámica

similar con respecto a la magnitud de la reasignación de empleo entre 1990 y 2000, magnitud que se ubica cerca del 27% de reasignación de empleo como promedio para ese periodo.

A partir de la metodología introducida por Davis y otros, se estimaron las tasas de creación y destrucción de empleo para el sector industrial colombiano durante la década de los noventa.

1. Tasa de creación de empleo: $POS_{jt} = \frac{1}{X_{j,t}} \sum_i E_{ijt} - E_{ijt-1}$
2. Tasa de destrucción de empleo: $NEG_{jt} = \frac{1}{X_{j,t}} \sum_i E_{ijt} - E_{ijt-1}$
3. Reasignación de empleo: $SUM_{jt} = POS_{jt} + NEG_{jt}$
4. Cambio neto de empleo: $NET_{jt} = POS_{jt} - NEG_{jt}$

donde X_{jt} es el promedio de empleo en el sector j en los dos años diferentes.

Los resultados de la reasignación de empleo para Colombia muestran un desbalance negativo entre las tasas de creación y destrucción del mismo. Durante seis años la tasa de destrucción fue mayor que la correspondiente tasa de creación. Así por ejemplo se observa que para los tres últimos años de la década anterior, el cambio neto de empleo fue negativo (alrededor de 6,8% de destrucción neta del empleo).

Estos resultados concuerdan con la estimación realizada por Meza (1996) respecto a la perdida de empleos generada por el proceso de liberalización comercial, quien, mediante una simulación basada en las condiciones prevalecientes en 1990, estima que cerca de 60.000 empleos se destruyeron a consecuencia del proceso de apertura en Colombia.

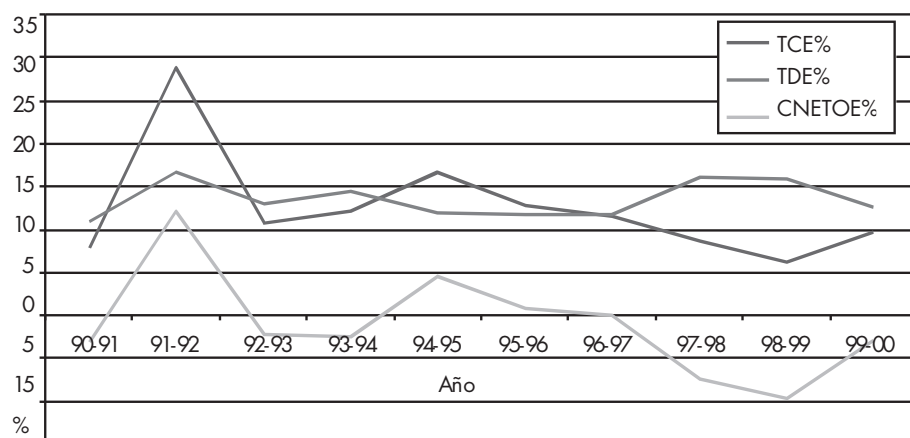
Igualmente se encontró que la reasignación de empleo es dos veces mayor para las mujeres, comparada con las tasas de reasignación de empleo de los hombres; por lo general se crea y se elimina el empleo de las mujeres de una manera más constante, hecho que se refleja en la creciente informalización del empleo femenino. Igualmente se puede observar, que existe una mayor tasa de reasignación de empleo en los obreros y el personal de producción.

El cambio neto de empleo según el tamaño de establecimiento muestra que los establecimientos con menos de 10 empleados son más dinámicos, con una tasa promedio de cambio neto de empleo de 9,6% durante la última década. A ellos le siguen los establecimientos que tienen entre 11 y 50 empleados, cuya tasa de cambio neto de empleo fue de 4,7%. Igualmente se observa la sensibilidad de estos establecimientos ante el ciclo económico, por causa de su alta desviación estándar en las tasas de reasignación de empleo.

La magnitud de las tasas de creación y destrucción de empleo en Colombia y en los países de la región esta determinada por la dinámica de los flujos comerciales y el cambio técnico. Su desequilibrio, por ejemplo, se asocia a los flujos comerciales de la región con el exterior. Basándonos en estimaciones de la CEPAL, se observa que existe un efecto negativo de estos flujos comerciales sobre la creación neta de empleo para la mayoría de países de la región (Gráfico 3.2.).

Gráfico 3.1. Tasa de creación, destrucción y cambio neto de empleo

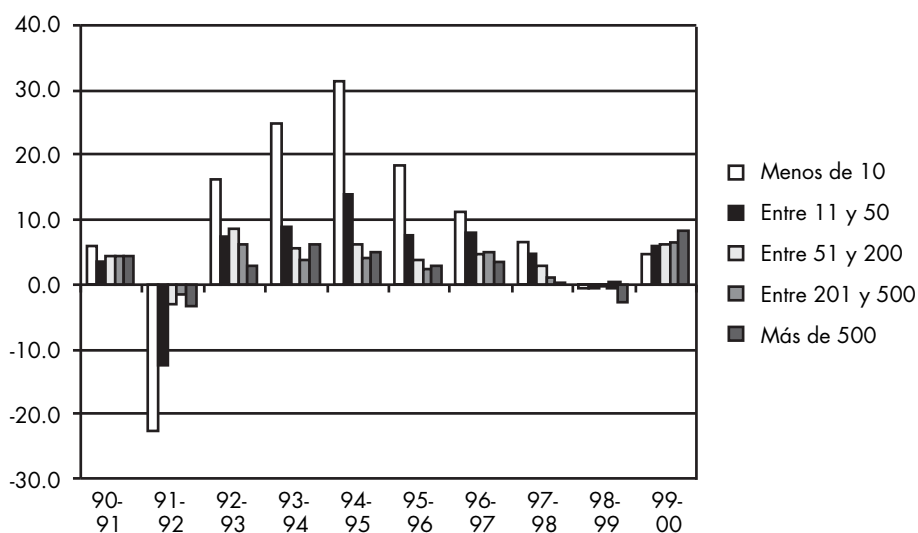
Colombia, 1990-2000



Fuente: DANE, cálculos de los autores; TCE: tasa de creación de empleo, TDE: tasa de destrucción de empleo, CNETOE: cambio neto de empleo.

Gráfico 3.2. Cambio neto de empleo según tamaño de establecimiento

Colombia 1990-2000



Fuente: DANE, estimación de los autores

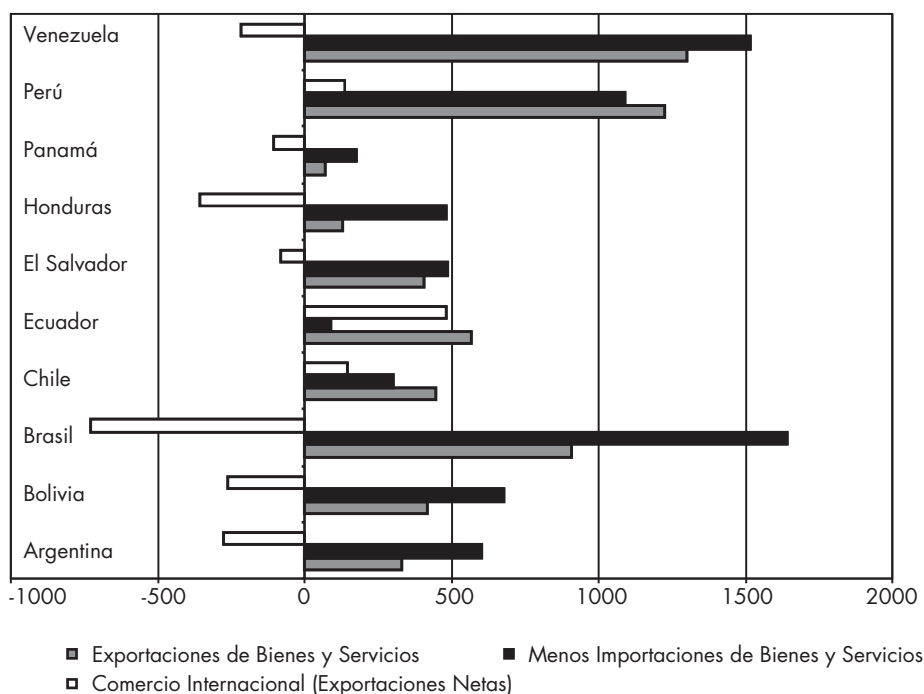
Carlson (2002), por ejemplo, en su estudio sobre destrucción de empleo, empresas multinacionales y globalización, encuentra que la magnitud de la creación y destrucción de empleo está asociada a la dinámica del comercio mundial y a las decisiones de las multinacionales sobre sus niveles de inversión, las que afectan en gran medida a los trabajadores de los países de la región, produciendo mayor inseguridad laboral, puesto que en estos países *“los empleos se van tan rápido como ellos llegan”* (página 11, traducción del autor).

Por otro lado, el desbalance entre la creación y destrucción de empleo se ha asociado igualmente a factores estructurales e institucionales de cada una de las economías. El primero de ellos obedece a la no correspondencia entre la oferta y la demanda de capacidades; el otro obedece a problemas de contratos incompletos, situación en la cual las empresas no están seguras de la tasa de retorno en una actividad productiva, puesto que el factor apropiador puede obtener rentas mas allá de su productividad marginal (Caballero & Hammour, 2000).

La informalidad también refleja un desbalance de los mercados laborales. Ella demuestra que la calidad del empleo creado no es la óptima, al observar que 2 de cada 3 nuevos puestos de trabajo se crean en el sector informal. En este sentido la globa-

Gráfico 3.3. Creación y destrucción de empleo asociados al comercio internacional

América Latina, 1990-2000



Fuente: CEPAL 2003

lización ha incrementado el empleo de los sectores más atrasados, ha aumentado la heterogeneidad estructural como también la brecha entre el sector formal e informal. La globalización no incentivó la creación de empleo en los sectores más dinámicos; la creación de empleo formal ha disminuido, al igual que la participación del empleo asalariado, ubicándose en un 76,4% en 2002.

Las reformas de la globalización han beneficiado a los trabajadores formales, excluyendo a amplios sectores. Dichas reformas han incrementado la informalidad y empeorado la situación del sector formal. La flexibilidad laboral y la reducción de costos han generado una mayor inestabilidad de los empleos y una mayor informalidad.

Por último es evidente que la mayor proporción de creación de empleo ocurre en el sector de servicios, lo cual refleja una terciarización de las economías latinoamericanas; 96 de cada 100 nuevos empleos se crean en el sector de servicios, sector en el cual alcanza 74,6% del total de personas empleadas (OIT; *Op cit*).

Calidad de empleo y equidad

El concepto de calidad de empleo posee diferentes dimensiones según el agente considerado. Para los trabajadores la calidad se encuentra asociada a aspectos que aumentan su bienestar; para las empresas ésta hace referencia a mayor productividad y competitividad; para el estado ésta se asocia con reducciones de la pobreza y la desigualdad social (Infante, 1999).

La globalización ha afectado la calidad del empleo generado en detrimento de las familias de bajos ingresos y niveles de capacitación. La distribución del ingreso se ha empeorado por la desigual distribución de los empleos de buena calidad y las altas remuneraciones concentradas en el sector de altos ingresos y alto nivel de calificación. Las familias de bajos ingresos se concentran en actividades de escasa productividad, con ingresos bajos e inestables, escasa protección y no calificados. El desempleo para este grupo es cinco veces más alto que el de los deciles de más altos ingresos (Cuadro 3.1.).

Se estima que cerca de 20 millones de personas cayeron en la pobreza durante los años 90, ubicándose el número total de pobres en cerca de 211 millones de personas para toda la región (CEPAL, 2000). Igualmente el incremento en la PEA y tasa de participación es mayor para el quintil inferior de ingresos. Este hecho ha conducido a un mayor deterioro social dado los incrementos observados de pobreza y en concentración del ingreso en los países de la región.

La heterogeneidad productiva de los países se ha incrementado. El aumento de las brechas intersectoriales de productividad es un hecho evidente de los países de la región, donde sectores modernos conviven con grandes sectores rezagados y residuales, caracterizados por baja productividad, bajos ingresos y características inestables.

Para el caso de Colombia, por ejemplo, *el Colombian Poverty Report* señala que parte del incremento en la pobreza, un 7,5%, se explica debido a la pérdida de empleos en los hogares cabezas de familia con bajos niveles de capacitación; asociada a los bajos salarios de las personas empleadas en el sector informal, y a la pérdida de empleos (Banco Mundial; 2001).

De igual forma, la brecha en la remuneración por género y niveles educativos ha aumentado. El proceso de reasignación de empleo ha generado un incremento de la

Cuadro 3.1: Desempleo por quintil de ingreso de países

Gini	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Bolivia	0,54	8	13,5	10	12,8	7,3	8,7	10,2	3,7	3,8	9,5	3,7
Colombia	0,49	19,6	48,6	32,1	28	22,7	20,3	17,1	13,4	12,9	10,7	7,2
Ecuador	0,55	14,4	37,9	23,3	18,1	16,9	15,2	12	11,8	9,6	7,6	5,8
Perú	0,57	6,9	13,6	10,2	8,8	7	7,2	6,2	5	4,4	5,1	6,1
Venezuela	0,54	14,6	50,5	27,1	20,2	18,2	14,2	12,8	10,8	8,7	6,4	3,9

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2002

brecha salarial y la desigualdad entre grupos sociales. Méndez (2002) señala que este incremento ha estado también acompañado de un incremento de la desigualdad al interior de grupos homogéneos y de la volatilidad en los ingresos, reflejo de la inestabilidad de los mercados laborales.

En conjunto se observa que la dinámica actual de la globalización, reforzada por el cambio tecnológico, sobre los mercados de trabajo genera efectos dispares sobre la reasignación de empleo para los diversos grupos sociales, tales como: obsolescencia de habilidades, desigualdad, exclusión y marginalización social. De ahí la necesidad de diseñar e implementar acciones que compensen a aquellos individuos afectados en los mercados de trabajo y refuercen los aspectos positivos que la globalización genera.

Es preciso implementar políticas laborales para contrarrestar los efectos adversos que genere la globalización sobre el empleo y la desigualdad salarial. Estas políticas deberán considerar los niveles de adaptación del capital humano y la reestructuración de los patrones de especialización de las regiones y países.

Estas políticas conducentes a reducir los desajustes del mercado laboral deben considerar una nueva dinámica del desarrollo económico y productivo, donde la reconversión industrial contribuya a generar nuevos puestos de trabajo, y por esta vía, a incentivar la inclusión social de grupos excluidos y marginados de los mercados de trabajo.

De igual forma, se deben adoptar políticas y reformas efectivas en los sistemas de capacitación y entrenamiento de los países de manera conjunta, acompañadas de políticas puntuales y programas permanentes para aliviar los impactos de la pérdida de empleos, ofreciendo sistemas de compensación y asistencia a aquellos individuos y grupos sociales afectados.

Estas políticas deberán estar acompañadas de ambientes que incentiven la creación de empleo y una mayor demanda de mano obra, puesto que, por ejemplo, niveles cada vez mayores de habilidades de los individuos no significan que el empleo agregado se vaya a reducir. A través de mejores niveles educativos, los individuos incrementan sus oportunidades de encontrar un empleo, sin embargo se necesita aumentar el número de empleos de forma paralela a fin de reducir el desempleo.

Las regiones: rezago, e inserción desequilibrada

La región o territorio local desempeña un papel fundamental en la integración y desempeño de los países en la globalización. El entorno social, productivo e institucional de los territorios condiciona el éxito de las empresas y de los países en la dinámica de los mercados mundiales; a su vez ellos son los principales receptores de los efectos de la globalización y los emisores de respuestas a sus retos.

El éxito de una región depende de la productividad, la innovación y la orientación de mercado de los sectores de la economía local, y no sólo de aquellos que se concentran en el comercio a la larga distancia (Ash y Nigel, 2002); pues bien se ha reconocido que “aquellos territorios que cuenten con el mejor capital social y sepan aprovecharlo, o generar mecanismos para hacerlo aflorar y consolidarlo, serán las comunidades mejor preparadas para afrontar colectivamente el futuro” (Brugué y otros, 2002).

En este sentido el desarrollo de políticas económicas locales cobran mayor relevancia; pues se hace hincapié en la necesidad de comprometerse con la globalización mediante inversiones internas activas a nivel regional que garanticen el abastecimiento de las infraestructuras básicas, el apoyo a las industrias y a las empresas de exportación competitiva a nivel internacional, y el desarrollo de programas para incentivar al empresariado a la innovación y al aprendizaje.

De forma sucinta, se puede resumir en que la competitividad depende básicamente de cuatro factores: i) el grado de actividad innovadora, incluyendo la transferencia de tecnología; ii) la estructura de la actividad económica; iii) la facilidad de acceso de las regiones, medida a través de las diferencias en la dotación de infraestructuras de transporte; y iv) el nivel y la calificación de la oferta de recursos humanos de las regiones.

Para incrementar la productividad de las regiones, a más de la existencia de un contexto macroeconómico favorable a la innovación —educación básica, incentivos y condiciones para la investigación en las universidades, incentivos tributarios para la investigación y el desarrollo en las empresas—, la creación de ventajas competitivas dinámicas regionales exige aplicar políticas mesoeconómicas como aquellas acciones del estado con efectos directos en el desarrollo industrial, de investigación, y desarrollo regional, entre otras, políticas acerca de las cuales los territorios deberán también participar en su diseño y ejecución.

Por ejemplo, se ha observado cómo los países fuertes en materia de innovación y competitividad han desarrollado grupos regionales de comercio e integración, cuyo resultado ha sido la formación de sistemas interconectados, en los cuales las industrias colaboran de modo intensivo sobre la base de la división del trabajo. Si los sistemas productivos no cooperan y no se integran, la integración comercial regional no es sostenible, no evoluciona, ni genera los beneficios esperados sobre el crecimiento y el desarrollo de las regiones.

Por lo tanto, los territorios que se encuentran atrasados en cuanto a la competitividad de su producción, la conectividad interna o externa, la calidad de los factores humanos y ambientales, la sinergia interna y la capacidad de aprendizaje y creación, se arriesgan a una exclusión y a un declive importante.

Es evidente entonces, que la integración y participación de las regiones en la globalización es necesaria para un desarrollo armónico y equilibrado. Resaltar el aspecto local o territorial dentro del entorno global exige dialogar con la globalidad desde las

coordinadas propias y específicas de cada territorio. No hay duda que no existe futuro para comunidades locales ni para territorios aislados y encerrados en sus peculiaridades, pero tampoco para territorios rezagados en sus condiciones para participar en los mercados globales.

El desarrollo económico y social de los países y de las regiones depende de la capacidad de *cooperación* y de la formación de un *modelo cooperativo básico* entre los diferentes estados y actores sociales en un contexto global (Messner, 2001); éstas, no obstante, no podrán sustituir pero sí reorientar, las esferas de las políticas individuales de los estados.

Es necesario entonces involucrar a los diversos actores en la construcción del desarrollo regional. El Estado y el mercado no deben ser antípodas a priori, se debe buscar un equilibrio entre las esferas de acción de cada uno de ellos; las empresas deben involucrar sus acciones y sus efectos dentro de las dinámicas del desarrollo del contexto en que se encuentran.

Para concluir, la adopción de mecanismos de compensación permite revertir los efectos negativos que la liberalización comercial y la inserción a los mercados mundiales generan sobre diferentes grupos sociales y regiones. La adopción de mecanismos de compensación es una herramienta esencial para que los beneficios de la globalización lleguen a la mayoría de individuos, a fin de alcanzar un desarrollo mas equilibrado entre las regiones, para la construcción de sociedades incluyentes.

La estrategia que ha de resultar eficaz para superar los desequilibrios entre las regiones y en los mercados laborales en la globalización es fomentar la cooperación y la coordinación entre los Estados nacionales, tal como se constata con el caso europeo y con los acuerdos de cooperación en Asia del Este.

Los problemas estructurales de nuestras economías demandan mayor cooperación entre los Estados nacionales y los grupos de actores participantes, en búsqueda de una solución conjunta a los problemas, que vayan más allá de las políticas de liberalización y flexibilización adoptadas hasta el momento. Su solución será posible de abordar solamente en un contexto de proyectos de integración y cooperación regional que fomenten un desarrollo equilibrado y busquen una mayor cohesión social.

Mecanismos de compensación: la experiencia europea

En el mundo, la única experiencia de integración regional donde se han adoptado mecanismos de compensación ha sido la Unión Europea.

En el caso de los procesos de integración para los países de América Latina y del Caribe, no se han diseñado mecanismos de compensación que corrijan los desequilibrios existentes entre el grado de cohesión social y el desarrollo de las regiones. Por cierto el NAFTA, el MERCOSUR, la CAN, la ANSEA, y otros acuerdos de libre comercio, no cuentan con políticas estructurales, ni mecanismos de compensación que sean distintos a ciertas preferencias arancelarias.

El principio fundamental de la integración europea ha sido la cohesión económica y social al interior de los Estados miembros de la Unión; el objetivo ha sido la reducción de los desequilibrios en el desarrollo de los países y regiones más atrasadas, así como la búsqueda de una mayor inclusión social de los ciudadanos de la Unión (Unión Europea, 2003). Este principio ha sido el sustento del diseño y mantenimiento de los mecanismos de compensación, como respaldo de políticas estructurales tendientes a

reducir los desequilibrios sociales, del mercado laboral, y los desequilibrios de desarrollo en los países miembros.

La política de cohesión es un instrumento de política esencial en el proceso de integración de Europa, EU15, y de la adhesión de 10 nuevos estados del Este europeo. De acuerdo con la Comisión Europea de Naciones, puesto que la adhesión de nuevos estados a la Unión Económica y Monetaria significará ampliar la heterogeneidad dentro del grado de desarrollo económico y social de la Unión —disparidades de ingreso y de empleo—, la política de cohesión social garantizará que el proceso de expansión a 25 estados sea lo más exitosa y gradual posible, para lo cual se ha reforzado el alcance y recursos de los fondos estructurales y de cohesión (Comisión Europea, 2003).

Esta sección presenta las políticas estructurales y mecanismos de compensación de la Unión Europea. En ella se analiza la experiencia europea con respecto a su política y fondo estructural para las regiones y su política de empleo y cohesión social, con sus respectivos mecanismos de ejecución.

La política social y de empleo europea

La política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea ha sido el principal instrumento para asegurar que el proceso de integración y desarrollo de la Unión sea equilibrado y armonioso, de tal forma que los beneficios lleguen a todos los ciudadanos de la región. Esta política ha recibido el nombre de “Modelo Social Europeo”, gracias al cual la Unión Europea busca asegurar que el destino de sus ciudadanos no quede aislado a las fuerzas del mercado; para la Unión la competencia de los mercados estimula el crecimiento y la productividad, pero la solidaridad entre los ciudadanos es vital para crear una sociedad estable donde la prosperidad sea ampliamente distribuida (Comisión Europea, 2000).

El objetivo de la política social europea es promover un nivel de calidad de vida decente para sus ciudadanos en el marco de una sociedad globalizada y no excluyente. Sus acciones se enfocan hacia los desempleados, los ancianos, los discapacitados, los excluidos socialmente, y todos aquellos que enfrentan algún tipo de discriminación en el mercado laboral.

La política social y de empleo europea posee cuatro componentes: la estrategia europea de empleo, la inclusión y la protección social, el mejoramiento de las condiciones y estándares de trabajo, y la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres.

La estrategia Europea de empleo comprende el establecimiento de directrices y estrategias comunes para las políticas de empleo de los países miembros; el objetivo central es mejorar el número de empleos y la calidad de los mismos, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo. Dicha estrategia involucra a diversos actores de los Estados miembros, tales como sindicatos, organizaciones empresariales y ONG, que desempeñan un papel importante en la adopción y puesta en marcha de las políticas y constituyen un vínculo entre la Unión y sus ciudadanos.

La política de inclusión y protección social comprende el plan de Acción Social Europeo. La lucha contra la discriminación y exclusión social basada en sexo, origen racial y étnico, creencia religiosa, discapacidad, edad u orientación sexual, se lleva a cabo a través de esta estrategia común, la cual busca promover una sociedad incluyente y capacitar a los individuos para el constante cambio en el mercado de trabajo.

Este programa acompaña las acciones de cada uno de los Estados para promover la inclusión y la lucha contra la pobreza.

El mejoramiento de las condiciones y estándares de trabajo comprende el desarrollo de una reglamentación que garantice condiciones mínimas de trabajo de todo el territorio de la Unión. Dada la libertad de movimiento y de trabajo en la región, ella busca establecer claridad sobre qué tipo de reglamentación laboral debe prevalecer y cobijar a los trabajadores inmigrantes de la Unión, procura establecer que no haya ningún tipo de discriminación en el acceso y remuneración del trabajo por motivos de nacionalidad u origen étnico y busca garantizar que todos los ciudadanos disfruten de un nivel adecuado de prestaciones sociales, al asegurarse que todos los Estados miembros compartan el mismo objetivo de proporcionar una red de protección básica de acuerdo a sus propias economías.

De igual forma, la Unión ha establecido requisitos mínimos en el campo de tiempo de trabajo, protección de las personas jóvenes y de mujeres embarazadas en el trabajo, y el control de despidos masivos. Estos derechos de los empleados son un objetivo de vital importancia dentro de la política social europea, pues asegura que la competencia económica de la Unión no afecte de manera adversa la protección y la calidad del empleo. Estos derechos han sido el resultado del Diálogo Social Europeo, donde se han involucrado diferentes agentes, tanto trabajadores como empleadores.

La búsqueda de la igualdad entre géneros procura lograr que a igual trabajo desempeñado, igual debe ser la remuneración, sin distinción alguna de género. Para ello, la Unión promueve la igualdad de oportunidades de las mujeres en el acceso al empleo, estableciendo la legislación pertinente que asegure una igualdad en el contexto laboral, de capacitación, de condiciones de trabajo y de seguridad social. Igualmente, la Unión ejecuta de forma paralela diversos programas específicos para la destrucción de cualquier tipo de discriminación directa hacia las mujeres, como por ejemplo el acoso y la explotación sexual.

La estrategia europea de empleo

A través del Tratado de Ámsterdam (1997) se introdujo por primera vez el empleo como una política y tarea común de la Unión Europea, con alcance y acción para todos los 15 países miembros.

El Tratado introdujo una política más activa en el mercado de trabajo, dándole una mayor relevancia a las políticas preventivas contra el desempleo frente a aquellas de corte asistencial o de apoyo económico. Así por ejemplo, se busca el desarrollo y el mejoramiento de la empleabilidad de los desempleados, la mejora de la capacidad de respuesta y adaptación de los empleados y empresarios al cambio técnico, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral y para las personas que enfrentan algún tipo de discriminación o discapacidad.

La acción se concentra en aquellos individuos que presentan problemas en el mercado de trabajo: los desempleados de largo plazo, las personas jóvenes, desempleados de edad avanzada, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres y minorías étnicas. El objetivo de la Unión Europea es asegurar que se puedan crear nuevos y mejores empleos y a la par proveer mejores oportunidades para grupos en desventaja en el mercado laboral.

El pilar básico de la Estrategia Europea de Empleo ha sido el apoyo activo a las iniciativas de empleo regionales y locales. Ésta tiene como misión complementar las políticas nacionales de empleo, identificar las dificultades y las oportunidades futuras en este ámbito; movilizar recursos para conseguir una estrategia integral laboral en la Unión, y mejorar la integración y coordinación de medidas destinadas a la creación de puestos de trabajo.

La estrategia europea de empleo se basa en la iniciativa comunitaria de empleo, EQUAL, con alcance en todo el territorio de la Unión. EQUAL partió de las iniciativas comunitarias precedentes, ADAPT y EMPLEO (Now, Horizon, Youth Start, e Integra).² Su objetivo principal es desarrollar la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra toda forma de exclusión, discriminación y desigualdad en el mercado laboral. Como iniciativa para todo el territorio de la Unión, también tiene como misión apoyar y facilitar la realización de las medidas previstas en la *Estrategia Europea para el Empleo* y en los *Planes Nacionales de Actuación para el Empleo*.

EQUAL apoya medidas para contrarrestar todo tipo de tratamiento desigual y discriminatorio en el mercado de trabajo. Actúa en lo que se refiere a todo tipo de exclusión, discriminación y desigualdad en cualquiera de sus formas, siempre que se relacione con el empleo, incluidas las medidas preventivas internas de las empresas y los factores relacionados con el acceso al empleo.

Para alcanzar estos objetivos, las medidas incluidas en EQUAL se centran en prioridades específicas sobre asuntos acordados entre los estados miembros y la Comisión, y que estén relacionados con los pilares de la Estrategia Europea para el Empleo. La financiación se concentra en un número limitado de proyectos de gran envergadura que respondan a las prioridades que han de acordar los estados y la Comisión.

La configuración de alianzas o asociaciones entre instituciones públicas y privadas, incluidas administraciones nacionales, regionales, sindicatos, empresarios, grupos y organizaciones de trabajo voluntario, igualmente constituye uno de los pilares sobre los cuales se basa esta estrategia.

Los pilares de la Estrategia Europea para el Empleo no proveen sólo guías de acción para los estados miembros; sino que forman una parte integral de todas las políticas europeas a nivel regional, nacional y europeo.

El Fondo Social Europeo (FSE)

El Fondo Social Europeo, FSE, es el principal instrumento de compensación de la Unión Europea para la realización de su estrategia común de empleo. Su objetivo es el desarrollo de los recursos humanos y el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

2. Estos programas existieron en el período 1994-1999. El programa NOW fue diseñado para el desarrollo de igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo; HORIZON fue diseñado para atacar las raíces que causan la marginalización del mercado de trabajo, incluidos los discapacitados y aquellas personas que enfrentan obstáculos para su inserción laboral y finalmente YOUTH START incentivó el acceso al trabajo o a un sistema formal de educación y capacitación de las personas jóvenes. La iniciativa ADAPT fue concebida para enfrentar los efectos del cambio industrial en los recursos humanos y ayudar a los trabajadores afectados por el desempleo como consecuencia de dicho cambio.

El FSE es el fondo más antiguo dentro de la política de Cohesión Económica y Social Europea. Éste se estableció desde la creación de la Comunidad Económica Europea, CEE, siendo delimitado dentro del preámbulo del contrato de la Comunidad de 1957 (Weise, *Op cit*), cuya finalidad ha sido siempre combatir los problemas del mercado de trabajo. A partir de ahí ha apoyado las acciones de los estados miembros en la reducción del desempleo, en el mejoramiento de las habilidades y perspectivas de empleo de los ciudadanos de la Unión.

El Fondo cofinancia programas dirigidos al desarrollo de competencias laborales y sociales, de acuerdo a las necesidades de capacitación y de empleo de los individuos y/o requisitos de capital humano. Su acción no es exclusiva a determinadas regiones, sino que cubre todo el territorio de la Unión, contribuyendo al desarrollo no exclusivamente de determinadas regiones, sino también al desarrollo y a la inclusión en el mercado de trabajo de grupos sociales específicos, independientemente de su ubicación geográfica.

El fondo promueve la igualdad de oportunidades, apoya el desarrollo y adquisición de habilidades profesionales, incentiva la creación de nuevos empleos a través del apoyo de actividades productivas y busca facilitar el acceso al mercado de trabajo de personas jóvenes y en peligro de ser excluidas socialmente.

El FSE fue reevaluado en 1993 con el objeto de hacerlo más flexible para la identificación de problemas de los mercados laborales. Anteriormente funcionaba de acuerdo a diversos principios o criterios de elección para atender determinados grupos sociales en el mercado laboral; ahora se ha aumentado su alcance y recursos, colocando un mayor énfasis en los principios de concentración, programación, compañerismo y adicionalidad, que rigen para los cuatro fondos estructurales.

Estos principios procuran que las acciones del FSE se concentren en áreas y grupos sociales de mayor necesidad (concentración); que exista un diagnóstico de los problemas, la formulación de una estrategia y la definición de objetivos concretos (programación); que los estados miembros y la Comisión Europea estén involucrados en las acciones del Fondo (compañerismo); y finalmente que la ayuda sea adicional a los gastos y actividades de los estados y no sustituta de ellos.

Objetivos y acciones del FSE

Las acciones del Fondo están enmarcadas en los objetivos de la Política de Cohesión Europea, que tratan sobre el desarrollo del recurso humano y de los mercados de trabajo. Sus objetivos principales son el combate del desempleo de largo plazo, la integración de los mercados de trabajo, la inserción laboral de personas expuestas a la exclusión de dicho mercado, y la igualdad de oportunidades entre géneros y grupos sociales (Comisión de las Comunidades Europeas 1996).

Los objetivos del FSE emanados de los objetivos de la política de cohesión Europea se describen de la siguiente forma: i) bajo el objetivo 3: ayudar a personas en alto riesgo de sufrir desempleo de largo plazo a encontrar empleo o a reubicarse en el mercado de trabajo, ayudar a los jóvenes a tener acceso al mercado laboral, promover la integración de personas expuestas a ser excluidas del mercado de trabajo, tales como jóvenes, mujeres, discapacitados y otras con algún tipo de desventaja, promover la igualdad de oportunidades entre ambos sexos; ii) bajo el objetivo 4: ayudar a los trabajadores a adaptarse al cambio industrial y de sistemas productivos; y iii) bajo los objetivos 1,

2, 5b, y 6: apoyar el crecimiento del empleo y la estabilidad e incentivar el desarrollo humano en investigación, ciencia y tecnología. Finalmente bajo los objetivos 1 y 6 de regiones, el FSE busca fortalecer los sistemas de aprendizaje y de capacitación.

La búsqueda de estos objetivos implica un rango amplio de acciones del FSE. Así por ejemplo, en el contexto del objetivo 4 las acciones del Fondo se orientan a trabajadores en pequeñas y medianas empresas, afectados por el desempleo y por el cambio en los sistemas de producción. En este sentido las acciones se concentran en la anticipación de tendencias del mercado laboral, las necesidades de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento, la orientación y asesoría en el mercado de trabajo, y el desarrollo de sistemas apropiados de capacitación.

En el contexto de los objetivos 1, 2, 5b y 6, la acción del FSE se centra en aquellas regiones cobijadas por los mismos objetivos, e incluyen acciones que cobijan individuos en riesgo de ser desempleados, que hayan perdido sus empleos, o que se encuentren laborando en los campos de la investigación, la ciencia y la tecnología. En este último aspecto las acciones del FSE incluyen el apoyo para el desarrollo de sistemas de capacitación, educación a nivel de postgrado, capacitación de técnicos, administradores y demás personal en los centros de investigación.

Dado que algunos grupos sociales son especialmente vulnerables en el mercado laboral, ya sea por discriminación y desigualdad por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión, discapacidad física o mental, edad u orientación sexual, actualmente el FSE apoya nuevos métodos de inserción propuestos por interlocutores públicos, privados y asociaciones.

Para incentivar el ingreso al mercado de trabajo y la promoción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, especialmente en áreas en las cuales las mujeres están subrepresentadas y no posean algún tipo de capacitación, o que regresan al mercado de trabajo después de un período de ausencia, el FSE apoya medidas concommitantes al mercado de trabajo, tales como el financiamiento de actividades para el cuidado de personas dependientes como niños, ancianos y enfermos.

Por otro lado, el FSE incentiva la creación de nuevos puestos de trabajo y la inversión en la investigación y el desarrollo tecnológico. El fomento a la innovación incluye incentivos para actividades empresariales innovadoras, transferencia de tecnología, medidas para potenciar las relaciones entre el sector productivo y los centros de investigación, conexión en red y cooperación industrial.

Programas del FSE

1. Educación y capacitación inicial: el FSE busca ampliar el acceso y la calidad de la capacitación inicial para facilitar el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes y así disminuir el número de personas no calificadas en el mercado laboral. Propende por fortalecer los sistemas educativos y de capacitación en las regiones menos desarrolladas de la Unión; mejorando la calidad y el contenido de los planes de estudio y la capacitación de los docentes. Incentiva el fortalecimiento de los vínculos entre los centros de capacitación y las compañías, empresas y el sector privado.

2. Inversión en Investigación, Ciencia y Tecnología a través de la cofinanciación de formación a nivel de estudios de postgrado, capacitación del personal de entidades que realizan investigación, con el objeto de mantenerse a la par con los cambios tecnológicos y económicos que enfrenta el mercado de trabajo.

3. **Adaptación a los cambios productivos de la fuerza laboral.** El FSE procura mejorar las capacidades y posibilidades de adaptación de las personas que enfrentan los cambios en los sistemas productivos o de industrias en declive. Estas acciones complementan, pero no reemplazan las medidas adoptadas por las empresas tales como la capacitación o el reentrenamiento. Se brinda especial atención a las necesidades que enfrentan las pequeñas y medianas empresas en sus requerimientos de capacitación y mejora o desarrollo de los sistemas de capacitación.

Estructura financiera y operativa del FSE

El FSE recibe cerca del 30% de los recursos de la política de Cohesión Social Europea; el restante 70% de los recursos se destina a los otros tres fondos: el 52% al FEDER, el 16% a EAGGF y el restante 2% al FIGG.

El FSE cofinancia hasta el 75% del costo total de un proyecto bajo el esquema de los objetivos 1 y 6; ó hasta el 50% dentro de los otros objetivos. Los recursos se focalizan en acciones que posean impactos de largo plazo y que logren ser parte integral de una estrategia de política más amplia a nivel nacional, complementando la acción de cada uno de los Estados miembros en cinco áreas prioritarias distintas: el desarrollo de una política activa en el mercado laboral, la asistencia para las personas en riesgo de ser excluidas socialmente, el mejoramiento de los sistemas de educación y capacitación, la promoción de la adaptabilidad de los empleados y empresarios en los campos de la investigación y la reducción de las desigualdades de género en el mercado de trabajo.

El proceso de asignación de los recursos pasa por tres etapas: la elaboración del plan, el sistema de apoyo de la comunidad y la adopción de los programas operacionales. El Estado miembro es quien propone el plan, y en él se presenta un análisis de la situación a nivel regional o nacional para cada objetivo del fondo estructural y señala una estrategia que indique los objetivos específicos con su respectivo fundamento. El sistema de apoyo de la comunidad, compuesta por el estado miembro y la Comisión Europea, determina las prioridades de acción y la cantidad de financiamiento requerida. Por último, los programas operacionales son aplicaciones para el financiamiento de la comunidad, elaborados por cada estado miembro, y aprobados por la Comisión. Éste establece una serie de medidas que permiten poner en práctica las prioridades establecidas en los dos pasos anteriores (Ibíd.).

La ejecución de los proyectos son de competencia y responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales; áreas definidas, no obstante, en colaboración con la Comisión Europea. Cada Estado selecciona a las autoridades que administran los recursos del FSE y ejecutan los proyectos cofinanciados. Existe acompañamiento y monitoreo por parte de comités a nivel nacional y regional en representación de la Comisión Europea.

La política europea y el fondo estructural para las regiones

A pesar de que la Unión Europea es, en general, un territorio próspero, las diferencias de riqueza y oportunidades dan lugar a contrastes internos muy acentuados, causados por los desequilibrios entre las regiones menos desarrolladas frente a aquellas más dinámicas. Este hecho se refleja en las diferencias de rentas y empleo entre las

regiones de la Unión, por ejemplo los ingresos medios por habitante son 2,6% más elevados en las regiones más avanzadas que los del 10% de los habitantes de las regiones menos prósperas con concentración en una sola zona geográfica, y son más del 47% del producto en un área que sólo representa la séptima parte de la superficie de la Unión; aquella situada entre North Yorkshire en el Reino Unido, Comte en Francia y Hamburgo en Alemania.

No obstante, estas disparidades regionales se han logrado reducir, ya que tres de los países socios menos avanzados, España, Grecia y Portugal, han aumentado su renta media por habitante de 68% en 1988 a 79% en 1999, lo cual representa la reducción de un tercio con respecto al nivel inicial, gracias a las medidas de la política y al fondo estructural de regiones europeas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Las diferencias de nivel de vida y actividad económica no sólo afectan la cohesión económica de la Unión de las regiones mas atrasadas, sino también son perjudiciales para los intereses de las zonas más prósperas. En primer lugar, la mayoría de las empresas europeas venden su producción en el mercado interno europeo, de ahí el interés para que todos los mercados europeos sean dinámicos, evolucionen correctamente y se acreciente en ellos la demanda por sus productos. En segundo lugar, la existencia de grandes diferencias salariales y de infraestructura, daría lugar a una distorsión de la competencia, lo que afectará el mercado y condenará a las regiones menos desarrolladas a convertirse en cadenas de montaje de productos elaborados en las zonas más prósperas.

Justamente estas disparidades regionales en la Unión Europea y la búsqueda de un desarrollo más armonioso al interior de la Unión dieron origen y sustento a la adopción de mecanismos y políticas estructurales de desarrollo regional.

La adopción de estas políticas ha sido un proceso que ha llevado bastante tiempo en constituirse. En el Tratado de Roma no existía ningún título dedicado a la Política Regional Comunitaria. Ésta no apareció sino hasta 1986 con el nuevo Tratado o Acta Única de la Unión Europea.

La no inclusión desde un inicio de políticas que consideraran la heterogeneidad en el desarrollo regional obedeció a que se estimaba que los desequilibrios regionales eran una herencia propia de cada Estado y por tanto su corrección era de su responsabilidad directa, además se asumía que el proceso de integración generaría una dinámica de crecimiento generalizada que incluiría a aquellas regiones atrasadas (Landabaso, 1994).

Sólo en 1965 apareció la primera notificación de la Comisión de la Comunidad Europea sobre la política regional, en la que se advirtió sobre la necesidad de anticipar problemas de “reconversión regional”. Tres años más tarde, en 1968, se creó la Dirección General de Política Regional. Posteriormente, en 1972, en la Conferencia de Jefes de Estado de París, se decidió que para reforzar la Comunidad era necesario definir una verdadera política regional, y con ese objetivo se solicitó a la Comisión un informe que analizara los problemas regionales originados por pasar de una Comunidad de 6 a 9 miembros. Este informe conocido como el Informe Thompson que fue elaborado en 1973, concluye “...que si bien se ha logrado el objetivo de la expansión económica, el equilibrio a nivel regional no se ha conseguido” (citado en Ibíd.).

Dos años más tarde, en 1975, se creó el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, que significó la institucionalización de la actuación comunitaria en política regional, y en consecuencia, la legitimación de dicha intervención.

El alargamiento de la CEE a tres países mediterráneos (España, Grecia y Portugal) en 1986, incrementaba el grado de heterogeneidad de la Comunidad, duplicándose el número de regiones menos avanzadas, determinando que en 1987 se reforzara la dimensión regional en las políticas comunitarias para una mayor cohesión económica y social. Es así como en 1988 se decidió la primera reforma de los FEDER (otras vendrían en 1993 y 1999). Posteriormente en el Tratado de Maastricht, celebrado en 1993 se creó el *Comité de Regiones*, como un organismo consultivo no vinculante (Gauthier, 2000).

Lo primero que hizo la UE fue adoptar un marco de política regional para todos los países miembros y en un cúmulo de temas interrelacionados con las otras políticas estructurales europeas. A medida que el proceso fue evolucionando, la política regional se fue focalizando en los propósitos de la política de cohesión económica y social mediante la cual se buscaba reducir las brechas entre las regiones más prósperas y las menos avanzadas.

En estrecha colaboración con los Estados miembros y las autoridades regionales, la Unión Europea utilizó estos fondos para fomentar el desarrollo y reducir las desigualdades entre las regiones y los grupos sociales, a través de la promoción de la cooperación de los países con recursos y economías prósperas con los países y regiones menos favorecidos (Europa: fondos estructurales y fondos de cohesión, 2001).

Estos instrumentos funcionan dentro de un marco comunitario y se rigen por principios de concentración, programación y cooperación.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El objetivo de este Fondo es reforzar el potencial económico de las regiones menos desarrolladas de la Unión, apoyar los ajustes estructurales necesarios para el desarrollo y fomentar el crecimiento y el empleo duraderos; también procura contribuir a la financiación de inversiones productivas e innovadoras, proyectos de infraestructura y medidas para desarrollar el potencial económico de las regiones.

La acción del FEDER ha pasado por cuatro etapas diferentes desde su constitución. La primera etapa (1975-1987) estuvo caracterizada por el financiamiento de iniciativas en todos los Estados que en ese momento constituían la Comunidad Económica Europea (9), incluyendo aquellos que en ese período se consideraban en etapa de transición para su vinculación: España, Grecia y Portugal. Las modalidades de intervención se realizaron a través de la cofinanciación: 50% de los recursos de la CEE y 50% de los países; las ayudas estaban orientadas a las empresas industriales y a las infraestructuras de las regiones menos favorecidas. La intervención de los FEDER se multiplicó por 13 entre 1975 (4,8% de los recursos de la CEE) y 1987 (9,1% del presupuesto de la CEE), y se efectuaron fundamentalmente en el marco de los programas y proyectos de la política de regiones.

La segunda etapa comprendió el período entre 1988 y 1993 en el cual se relanzó la política regional europea. Se incrementaron los esfuerzos para las regiones menos prósperas y para lograr el objetivo de la Unión Monetaria en 1993, se modificaron las condiciones de intervención de la CEE en materia de política regional. De igual forma se triplicaron los recursos, destinándose el 75% de los mismos a los FEDER, con especial énfasis en las regiones situadas por debajo del 75% de la media europea de renta por habitante. También se hizo hincapié, de manera más específica, en las distintas

intervenciones, tanto por el tipo de regiones como para mejorar la condición de grupos sociales vulnerables a las dinámicas del mercado laboral.

La atención no se dirigió únicamente a las regiones más rezagadas, sino que también se proveyeron importantes recursos para las regiones cuyos sistemas productivos industriales o patrón de especialización no había evolucionado según el nuevo paradigma del sistema técnico industrial, lo mismo que para las zonas rurales más desfavorecidas. La modalidad de intervención se hizo buscando una participación más equilibrada entre la CEE, los Estados y las regiones, así como una mayor descentralización a fin de que las responsabilidades fueran ejercidas de manera más distribuida de acuerdo a las realidades de los Estados (países y regiones).

La tercera etapa, que tuvo lugar entre 1994 y 1999, reforzó la solidaridad comunitaria. En esta vigencia se afianzó la política de las regiones, se incrementó el presupuesto de los fondos estructurales hasta ubicar su participación en el 35% del presupuesto comunitario, triplicándose los recursos asignados a las regiones de menor desarrollo y a la reconversión de zonas industriales y áreas rurales desfavorecidas. En esa etapa se añadieron dos nuevas iniciativas a favor de las regiones nórdicas de Finlandia y Suecia, como nuevos Estados miembros, así como para estimular acciones innovadoras encaminadas a que todos los territorios sin excepción incursionaran en los temas de una sociedad del conocimiento, dedicando el 1% de los FEDER para sus primeras acciones. (Gauthier. *Op. cit.*)

Una de las características más importantes en el marco específico de las transformaciones de la política regional de la Unión Europea y de los FEDER, radica en la evolución de un enfoque regional a uno interregional a través del programa INTERREG II, con cuatro subprogramas para igual número de regiones que podrían integrarse en iniciativas conjuntas, a su vez derivadas de lo que se llama la Estrategia Territorial Europea (ETE) mediante la cual se hizo un ordenamiento del territorio europeo.

La cuarta etapa, entre 2000 y 2006, fue considerada la Nueva Política Regional que se definió en el Consejo Europeo de Berlín celebrado en 1999. A diferencia de los dos períodos precedentes de la política regional, donde las acciones se guiaban por siete objetivos diferentes, en la nueva política regional los esfuerzos se concentrarían solamente en tres objetivos, dos de ellos dirigidos a las zonas con mayores necesidades, siendo ellos Objetivos 1 y 2.

Es evidente que las evaluaciones determinaron que si bien los territorios más rezagados habían mejorado sus niveles de progreso, todavía era largo el camino para lograr el propósito de una Europa más equilibrada. Por ello, el Objetivo 1 se concentraría en aquellos territorios cuyo PIB por habitante aún era inferior al 75% de la media comunitaria.

Las medidas del Objetivo 1, se dirigen fundamentalmente al desarrollo de las PYMES, educación, formación e intercambios culturales, problemas sanitarios en las regiones fronterizas, protección y mejora del medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, redes de energía, transporte y telecomunicaciones.

El objetivo 2, concentrará sus operaciones en los territorios cuya reconversión industrial aún no se ha acabado, en las zonas rurales en declive, en las zonas urbanas con dificultades y en zonas dependientes de la pesca que se encuentran en crisis.

Se espera que los recursos liberados para el período en curso tengan un importante efecto propulsor sobre la inversión y permitan alcanzar en 2006 un aumento del

nivel del PIB, en términos reales, de aproximadamente un 6% en Grecia y Portugal, un 2,4% en España y un 4% en los estados federados del este de Alemania (Unión Europea, 2001). Estas decisiones dotaron a la política regional de recursos considerables para el desarrollo de los territorios rezagados.

La política regional industrial europea

La crisis y declive de los sectores tradicionales manufactureros en Europa redundó en una intervención comunitaria en distintos frentes. Uno para actividades industriales tradicionales y que se encontraban en dificultades, relacionadas con la estrategia de los fondos estructurales para las regiones en las que se localizaban esas actividades productivas: regiones siderúrgicas, de construcción naval, de industrias textiles y de armamento, y otro frente dirigido al desarrollo de industrias de alta tecnología, especialmente de las comunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la energía nuclear, el armamentismo, y la aeronáutica civil, entre otros.

El declive industrial europeo resaltó la necesidad de integrar las políticas de regiones con acciones para el desarrollo de las empresas, en búsqueda de un sistema productivo acorde con las nuevas exigencias de la sociedad global de mercado.

Es así como, en los contenidos generales de la política de empresa se señala una visión estratégica del desarrollo europeo al procurar que la Unión Europea se convierta en la economía más competitiva y dinámica del mundo en la sociedad del conocimiento, que a su vez, esté fundada en la confianza, en el crecimiento económico sostenible, en mejores niveles de ocupación y en una mayor cohesión social (Consejo Europeo, 2000).

La reciente política de empresa de la Unión Europea se concentra en los siguientes objetivos: fomentar la actividad emprendedora como una capacidad social valiosa y productiva; fomentar la innovación y la facultad de gestionar el cambio de manera productiva, reforzar la competitividad de las empresas en la economía del conocimiento, mejorar el entorno financiero de las empresas, y facilitar el acceso a los bienes y servicios del mercado, fomentando una mejor comprensión y utilización de los servicios, en particular los servicios a las empresas.

Estos objetivos tienen una estrecha relación. Así, el correcto funcionamiento de los mercados fomenta la innovación, el crecimiento y el espíritu de empresa, que tiene más probabilidades de florecer en una economía innovadora, cuya base son la mejor investigación y la mejor tecnología. A fin de ampliar la formación de emprendedores, la política de empresas tiene como objetivos aumentar el porcentaje de creación de nuevas empresas entre las mujeres, jóvenes y desempleados y fomentar la creación de redes o grupos afines.

Por otro lado la Unión Europea ha adoptado políticas para incentivar la investigación en ciencia y tecnología, las cuales han estado presentes desde el comienzo del proceso comunitario, tal como lo revela por ejemplo la adopción del Acta Unica en 1987, en la que la ciencia se convirtió en una responsabilidad comunitaria, y de igual forma en el año 2001, a través del establecimiento del VI programa de investigación para el período 2002-2006, el cual contemplaba 17,5 millardos de euros, correspondiente al 3,9% del presupuesto de la Unión Europea en 2000 y al 6% del presupuesto público para investigación civil en esa región (Comisión Europea 2000).

La política europea de investigación ha avanzado hacia el establecimiento de programas marco, con áreas estratégicas, y hacia el incremento sostenido de su presupuesto.

La Unión Europea también ha adoptado un programa marco para el desarrollo de investigación en la pequeña y mediana empresa. A través del Programa CRAFT se incentiva la investigación cooperativa —que permite a PYMES con reducida capacidad de investigación fortalecer sus actividades de investigación a través de proyectos conjuntos entre 3 y más empresas—; y los estudios colectivos entre asociaciones o grupos industriales europeos o de los distintos países. Sus objetivos son mejorar el conocimiento de base tecnológica, desarrollar nuevas alianzas transnacionales y ampliar el conocimiento competitivo y tecnológico.

Financiación y factores contribuyentes de la política estructural europea

El Presupuesto Europeo es el instrumento para el financiamiento de todas las actividades y políticas de la Unión Europea —la política común agropecuaria, la de cohesión económica y social (fondos estructurales), políticas internas (investigación, educación, reentrenamiento, y sistemas de transporte), la acción externa (ayuda internacional o cooperación con el resto del mundo), la política de preadhesión de los países del centro y del este europeo, y su correspondiente administración. El presupuesto actualmente alcanza cerca del 1,1% del producto nacional bruto europeo y está establecido que no podrá sobrepasar el 1,27% del producto para el período 2000-2006 (Cuadro 3.2.).

Existen cuatro fuentes de recursos para el presupuesto y financiamiento de las políticas de la Unión. Los recursos propios de la comunidad que son recursos financieros propios e independientes de los Estados miembros, derivados de la aplicación de las políticas comunes de la Unión. Un primer componente, cerca del 14%, proviene de la aplicación de la Política Común Agropecuaria —del impuesto a las importaciones agrícolas provenientes de países no miembros— y de la Unión Aduanera, que aplica un arancel común al comercio con otros países no miembros.

Un segundo componente de los recursos propios está basado sobre el impuesto del valor agregado, o IVA, el cual se empezó a aplicar a partir de 1980, puesto que los recursos propios tradicionales no eran suficientes para cubrir el presupuesto comunitario (Comisión Europea, 2000). El recurso IVA representa el 35% del total de los recursos propios, y es una contribución de los Estados miembros correspondiente a lo que sería el producto de un IVA percibido a un tipo de 0,75% sobre una base armonizada (este fue el 1% en 2000, y será el 0,50% en el año 2004).

Una tercera fuente de financiamiento, establecido por el consejo en 1988, es el recurso PNB, el cual se obtiene mediante la aplicación de un tipo, fijado anualmente en el marco del procedimiento presupuestario, a una base imponible que constituye la suma de los productos nacionales brutos al precio del mercado. Éste se calcula mediante la diferencia entre los gastos y el producto de los demás recursos propios.

La cuarta fuente de financiamiento proviene, en una menor proporción, de otros ingresos generados por las acciones de la comunidad, tales como las sanciones o mul-

tas impuestas por la Unión a las empresas que rompen con las reglas de competencia, intereses de mora e impuestos pagados por los funcionarios.

El presupuesto se rige por los principios de unidad (único documento presupuestario), universalidad (se financian indistintamente todos los gastos), anualidad, equilibrio (mismo importe en ingresos y gastos) y especialidad (los egresos y los ingresos deben definirse de manera específica, con un objetivo específico y destino determinado). Cabe señalar que a pesar del principio de anualidad para la ejecución del presupuesto, existe una perspectiva financiera para la adopción anual del presupuesto, actualmente de siete años.

El desarrollo de la Política Común Agropecuaria recibe alrededor de un 44% del presupuesto de la Unión; porcentaje de obligatorio cumplimiento establecido dentro del Tratado de la Unión. Mediante estos recursos se busca incrementar la competitividad de la agricultura, garantizar a la población un estándar óptimo de vida, estabilizar los mercados, proveer seguridad de oferta y unos precios razonables a los consumidores, y la ejecución de una política de desarrollo rural.

El destino y uso de los recursos restantes lo decide el Consejo y el Parlamento Europeo, quienes acuerdan la magnitud de los recursos destinados para el desarrollo de las regiones (FEDER) a fin de combatir el desempleo (FSE), y para los programas culturales y educacionales (Erasmus, Sócrates). Estas dos instituciones deciden las cantidades de financiación y las condiciones para acceder a ellas. No obstante, son las autoridades nacionales y regionales quienes seleccionan los proyectos a ser financiados y tienen la responsabilidad de su administración y ejecución.

Logros de las políticas y fondos estructurales europeos

La acción de los fondos estructurales y de cohesión ha contribuido, aunque con diferentes matices, a reducir el grado de disparidad regional entre los países de la Unión. En efecto, varios estudios han demostrado que la recuperación se ha visto ampliamente impulsada, por una parte, por el proceso de integración económica europea y, por otra parte, por la acción de los Fondos Estructurales europeos.

Respecto a la acción de los fondos en las regiones del Objetivo n° 1, los resultados indican que la cohesión social ha mostrado una lenta mejoría. La diferencia de ingreso entre las regiones más prosperas y las más pobres ha disminuido. De igual forma ha disminuido el número de personas por debajo de la línea de pobreza (Comisión Europea, 2003).

En una perspectiva general, las repercusiones que tienen las políticas estructurales y sus fondos estructurales y de cohesión, constatan que los cuatro países beneficiados por los fondos de cohesión y los más beneficiados de los fondos estructurales (España, Grecia, Portugal e Irlanda), han crecido por encima del promedio de los demás países, contribuyendo positivamente al crecimiento promedio de las 15 economías de la Unión Europea.

Este comportamiento agregado se ha traducido en el crecimiento sostenido y acelerado de las rentas individuales en cada uno de los cuatro países. Siendo el más sorprendente el de Irlanda, cuyo desempeño, además de las políticas estructurales y los fondos europeos, se debe a la adopción de políticas internas para transformar su patrón tradicional de especialización, especialmente en microelectrónica y programas de computación. Luego, la renta por habitante que más creció fue la de Portugal, le

Cuadro 3.2. Perspectiva Financiera de la Unión Europea

2000-2006

Millones de Euros

Precios de 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Políticas estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Otras políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600
Acción externa	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Ayuda pre adhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Total con reservas	89.600	91.110	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840

Fuente: Comisión Europea 2000

sigue la de España y por último la de Grecia. En otras palabras, una tercera parte, como mínimo, de la convergencia económica de estos países no habría sido posible sin la acción de los Fondos Estructurales.

Aunque se estima en unos 2,2 millones el número de puestos de trabajo mantenidos o creados gracias a la ayuda de los Fondos Estructurales durante el período 1989-1999 en todas las regiones de la Unión (Ibíd.), estos resultados optimistas no se aplican a todas las regiones cuando se examina la evolución del desempeño de los mercados de trabajo.

Inicialmente al analizar los impactos distributivos de los fondos estructurales se observa que a medida que las ayudas se incrementaron y perfeccionaron, los efectos han sido más positivos sobre la creación de nuevos puestos de trabajo, cuyo impacto agregado ha sido beneficioso por cuanto estas zonas han logrado situar su tasa de desempleo por debajo del 10,5%, cuando a mediados de los años 90, alcanzaron tasas superiores al 15%.

De acuerdo al primer informe de la Cohesión Económica y Social, publicado por la Comisión Europea (1996), han existido incrementos en la tasa de desempleo en las 25 regiones con los más altos niveles de desempleo, acompañados de incrementos en la pobreza afectando principalmente a mujeres, jóvenes y otras personas con bajos niveles de capacitación, lo que incidió de forma negativa en la polarización entre la población trabajadora y no trabajadora.

Igualmente el segundo informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea (2003), afirma que los resultados en materia de empleo siguen siendo

menos que óptimos. Las principales tendencias de empleo identificadas en la Unión muestran una baja tasa de crecimiento del empleo para el 2001; ésta sólo creció 1,3%, mientras que la tasa de desempleo se incrementó ubicándose en un 7,7% en la primera mitad del año 2002, aunque éstas estuvieron acompañadas de una reducción en las disparidades regionales laborales.

Las regiones con las tasas más altas de empleo tienen en promedio el 78,1%, de tasa de ocupación, mientras que en aquellas con la tasa más baja de ocupación, muestran el 48%. La brecha en términos de tasa de desempleo varía del 2,3% al 19,7%, según la región. No obstante estas brechas no dejan de ser significativas.

Sin embargo, para el caso de los cuatro países con menores niveles de desarrollo miembros de la Unión 15, denominados países de cohesión, se han podido observar reducciones significativas en las tasas de desempleo, acompañadas de tasas positivas de crecimiento.

No obstante, la mejoría laboral en estos cuatro países podría afirmarse como no significativa, dado que la situación general de desempleo en los países miembros de la Unión sigue siendo preocupante. El índice de desempleo ha aumentado; en las veinticinco regiones más afectadas por este fenómeno, el 60% del total de los parados son desempleados de larga duración, el porcentaje de paro entre los jóvenes se eleva al 47% y únicamente el 30% de las mujeres en edad activa tiene un trabajo (Ibíd.).

A pesar de los esfuerzos del FSE, no se puede negar que el nivel global de desempleo y sus disparidades regionales continúan siendo inaceptables en el territorio de la Unión. Si se considera el proceso de adhesión de los 10 nuevos Estados del Este de Europa, es evidente que la disparidad y brechas en términos de empleo incrementarán —la tasa de desempleo de los 10 nuevos países es casi el doble de la actual tasa de desempleo—; ésta pasaría de ser el 7,6% al 14,5%; igualmente la tasa de desempleo de larga duración aumentaría un 3% al ubicarse en un 45%. Se estima que cerca de tres millones de empleos tendrán que ser creados en los países candidatos si se desea que la tasa de empleo se mantenga en los niveles actuales de la Unión 15 (Ibíd.).

Finalmente, los impactos agregados de las acciones comunitarias en los países de menor desarrollo, se muestran en algunas simulaciones para la vigencia en curso. Si los países no estuvieran cobijados por las políticas estructurales y sus fondos correspondientes, sus perspectivas no serían las mejores. Más allá de la cuantía de las ayudas está el efecto multiplicador de la confianza y de la actuación en un espacio común.

Lecciones de la experiencia europea

La experiencia europea sobre la adopción de políticas estructurales y mecanismos de compensación brinda varias enseñanzas para la propuesta y adopción de un mecanismo de compensación para los países de la CAN. Entre ellas se encuentran las siguientes:

1. La adopción de mecanismos de compensación debe estar antecedida y acompañada de la aplicación de políticas estructurales. En Europa la adopción de mecanismos de compensación ha sido parte integral de un marco general de políticas estructurales al interior de los países de la Unión. En la medida en que el proceso se fue consolidando, los campos de actuación de cada política se fueron focalizando en áreas estratégicas.

2. La implementación de un mecanismo de compensación debe ser gradual, no sólo en los contenidos y en los recursos, sino también en los tiempos de implementación. Se debe iniciar con períodos de implementación cortos —dos a cuatro años— hasta avanzar a programaciones de más largo plazo —cinco y seis años—.

Este principio de gradualidad debe ir acompañado del principio de continuidad. Una vez que se hayan concebido los programas marco de las políticas y las acciones de los fondos estructurales para un período determinado, al poco tiempo después deben comenzar la planificación de los programas marco para la siguiente vigencia. Esto denota la capacidad de previsión o prospectiva, respalda por estudios a futuro, realizados por la red de centros de investigación que se han consolidado o creado según las necesidades previamente identificadas.

3. El proceso debe ser descentralizado. En sus inicios en la estrategia Europea de Cohesión todo descansaba en la acción de las instituciones comunitarias; posteriormente, los Estados se fueron comprometiendo en la identificación de las necesidades y en las responsabilidades de gestión de los distintos programas y proyectos comunitarios; y más recientemente las regiones han adquirido niveles de responsabilidad y actividad mayores, sin que esto haya significado un entendimiento de la política de cohesión pues la acción de la Unión Europea sigue determinando los principios de acción de los Estados.
4. Las acciones deben ser sistémicas. El carácter sistémico e interrelacionado de los fondos se observa en las políticas consideradas cuando se observa, por ejemplo, que el programa de acción para las PYMES está relacionado con la política de investigación y empresas, así como en la política de regiones a través de la acción del FEDER.

Las políticas de empresa (al comienzo política industrial), de ciencia y tecnología, y desarrollo social, estuvieron muy al comienzo de la construcción de la integración, y continúan siendo pilares de los propósitos de alcanzar una mejor cohesión. Incluso con una mayor apropiación de recursos respecto a años anteriores, y con acciones más focalizadas en aquellos campos donde existen las mayores disparidades. —fortalecimiento de capacidades de innovación y de investigación y desarrollo tecnológico—.

5. La implementación de una política de cohesión social y laboral, con su correspondiente mecanismo de compensación debe estar al centro de las prioridades en un proceso de integración. La construcción de una sociedad incluyente, más igualitaria y basada en el desarrollo equilibrado de las regiones, es condición primordial para la integración regional en un contexto globalizado.

La acción de un fondo social, similar al Fondo Social Europeo, debe procurar el mejoramiento de la dinámica de los mercados laborales al interior de la CAN, al igual que la búsqueda de una mayor inclusión social. De igual forma debe procurar mejorar la cantidad y la calidad de empleo generado, que sigue siendo el principal problema estructural de la mayoría de los países y las regiones.

6. En los inicios de la senda Comunitaria, las regiones estuvieron indirectamente vinculadas por programas y proyectos que incidían en su desarrollo. Cuando se

entendió, las dinámicas de la globalización y la comprensión de que los territorios eran los agentes que hacían el desarrollo de los países, se logró implementar una política de regiones como motor de la integración física, económica, social e intercultural del espacio europeo. De ahí que los fondos estructurales regionales, sean los más importantes de toda la estructura de intervenciones y de subsidiaridad, después de la política agrícola común (PAC).

7. No es suficiente asistir a ayudar a las regiones de manera individualizada en cada país, pues esto no contribuye a integrar un espacio común. La acción de los mecanismos de compensación debe llevar sus acciones más allá de las fronteras, para que las regiones de unos y otros países se integren en desarrollos comunes y equilibrados. Este es uno de los desafíos inmediatos que tiene la CAN ahora que tiene el compromiso de diseñar instrumentos y políticas para el desarrollo regional competitivo.

Propuesta de un mecanismo de compensación para los países andinos

La implementación de políticas estructurales y de un fondo estructural que contribuya a reducir los desequilibrios en los países andinos se constata como una prioridad para el éxito de la integración de la CAN.

Ésta presenta desafíos sistémicos en tres niveles de gestión: al proceso de integración, a los países miembros y a los territorios. En primer lugar las acciones estructurales que se orienten desde el corazón de la institucionalidad de la integración deberán ser de carácter general y apuntar a cohesionar el proceso común en campos complementarios a los que emprenden cada uno de los países. Las acciones comunitarias deberán fortalecer y complementar las acciones de cada país, las cuales deben ser consistentes con dichos principios.

Segundo, si los Estados signatarios de la CAN consolidan el proceso de integración, en la perspectiva hacia la adopción de un Mercado Común hacia el año 2005, es necesario diseñar una agenda de cohesión económica y social, políticas estructurales y mecanismos de compensación. Los contenidos de dichas políticas comunitarias deberán estar relacionados con las políticas de las naciones, para producir efectos económicos y sociales multiplicadores que estén interrelacionados.

Igualmente cabe resaltar que la adopción de mecanismos de compensación es algo a lo que deben dar prioridad los países andinos dentro de dos perspectivas: una, para avanzar en su integración, y la otra en el horizonte de la integración continental dentro del establecimiento del Área de Libre Comercio para la Américas, ALCA, lo cual debería motivarlos a hacer la mejor negociación y el mejor uso del Programa de Cooperación Hemisférica, aprobado en la cumbre ministerial de Quito en noviembre de 2002.

Un fondo social andino para el mercado laboral

La reducción de las tasas de desempleo y la desprotección social requieren la aplicación de políticas de largo plazo. Por cierto, es necesario compensar a la pobla-

ción afectada por la globalización, crear las medidas y los instrumentos para crear empleo de calidad a corto y largo plazo, que reduzcan las brechas de empleo y seguridad social.

De la política actual de flexibilización del mercado de trabajo y de reducción de costos se debe dar paso a una política de recalificación y de innovación que permitan crear empleos de calidad.

Hay que crecer con equidad en una economía globalizada. Diseñar y fortalecer una política de cohesión social. La precariedad del empleo conduce a una inequidad distributiva. Este es el fundamento para el desarrollo social y económico de la región.

El aumentar las oportunidades de empleo tendrá un efecto directo en la reducción de los niveles de pobreza de la región, siempre que se acompañe con acciones que permitan una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a empleos de calidad.

La concentración de los empleos de baja calidad e ingresos en las familias pobres y con bajos niveles educativos implica un gran reto para el diseño y ejecución de los programas de un mecanismo de compensación, por eso se deben mejorar los sistemas de información y asistencia en el mercado de trabajo, así como mejorar los sistemas de capacitación en búsqueda de una mejor empleabilidad de los grupos mas afectados.

Programas específicos:

1. **Formalización del sector informal.** Se debe aumentar la integración productiva y social de la región, elevar la productividad de los sectores más rezagados y las capacidades de los grupos de menores ingresos.

Se deben diseñar mecanismos que brinden acceso del sector informal a recursos para la inversión y a mecanismos institucionales para mejorar su productividad. Acciones como ésta permitirán mejorar la calidad del empleo, dado que mejorará la modernización, la capacitación y la adecuación de los trabajadores más pobres.

Se deberá ser selectivo al asignar los recursos hacia segmentos e industrias con potencial de un elevado desarrollo productivo, específicamente aquellas que tengan un nivel considerable de inversión en capital y tecnología, pero que no alcanzan a estar clasificadas dentro del sector formal.

2. **Políticas de reconversión y recapitación laboral.** Hay que mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores ante el cambio técnico y la pérdida de habilidades. Es necesario reforzar la aplicación del concepto de empleabilidad, entendido como la capacidad de los trabajadores para adaptar su nivel de habilidades y capacitación de acuerdo a las condiciones cambiantes del entorno globalizador y del cambio técnico.

Las políticas de recalificación deberán asegurar la protección de los trabajadores desplazados por el cambio técnico y la reconversión productiva de las regiones. La reestructuración requiere reconvertir a los trabajadores, indemnizar a los afectados y diseñar políticas laborales específicas para las economías regionales. Hay que crear incentivos para que los empresarios capaciten y recalifiquen a su personal.

Si no se atienden estas áreas se creará un círculo de búsqueda constante de empleo por personas con bajos niveles de capital con una escasa probabilidad de

encontrarlo. Se deberá dar formación a trabajadores especializados y fomentar la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias.

3. **Atender y facilitar** el ingreso de jóvenes y mujeres a puestos de trabajo de calidad en el mercado laboral, que son los grupos más afectados y desprotegidos. Se deberá buscar un acceso equitativo a los empleos.

Se señala igualmente la necesidad del establecimiento de normas o estándares mínimos de trabajo, dado que en caso contrario se puede generar un deterioro en los mercados laborales y en la calidad del empleo generado.

Política de regiones

La acción de un mecanismo de compensación para los países de la comunidad andina debe empezar por la adopción de una política clara de desarrollo económico y social para la región. Los países andinos deberán decidir su estrategia de desarrollo y de inserción en los mercados mundiales.

La política de regiones se debe centrar en dos acciones: i) Desarrollo de infraestructura física y social de las regiones rezagadas. El desarrollo de infraestructura física deberá contemplar acciones para mejorar los sistemas de comunicación que permitan integrar aquellas regiones incomunicadas y por tanto excluidas de las redes de producción y de comercio en la región. El desarrollo de una infraestructura social debe fortalecer los sistemas de inserción social de las regiones (educación, capacitación) que permitan el desarrollo de competencias individuales y productivas de las regiones.

ii) incentivar el desarrollo tecnológico y productivo de las regiones, de acuerdo a sus capacidades productivas y de recursos. Para ello se deberá invertir en desarrollo tecnológico de las regiones, a través de la formación de redes de investigación entre instituciones de educación superior y el sector productivo. Se deberá incentivar además, la transferencia y adopción de tecnología. Será preciso adoptar políticas especiales para el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas.

Se debe partir por diseñar mecanismos para identificar aquellas regiones rezagadas en su inserción social y desarrollo productivo. Para ello es necesario diseñar sistemas y redes de información y evaluación de los planes propuestos. De igual forma se deberá partir por la consolidación de una infraestructura institucional para el diseño y adopción de las políticas estructurales y el manejo de los recursos del fondo de compensación.

Financiación y factores contribuyentes para un mecanismo de compensación andino

Primero no se puede imitar la experiencia europea respecto al origen e independencia de los recursos propios. No existe una política común andina que soporte un sistema de financiamiento propio para el mecanismo de compensación para los países de la comunidad andina.

En este sentido los recursos deberán provenir tanto de los Estados miembros como de otros organismos multilaterales (BID, CAF, La Unión Europea). No obstante deberá existir continuidad en el flujo de los recursos de tal forma que estos no se detengan en situaciones adversas dentro del ciclo económico.

El aporte de los recursos de los estados miembros debe ser proporcional al tamaño de su PIB. Los aportes deberán ser en conjunto un 0,25% del producto interno de los países de la comunidad andina.

Deberá involucrar los cinco principios de coordinación para la ejecución de los recursos de unidad (único documento presupuestario), universalidad (financian indistintamente todos los gastos), anualidad, equilibrio (mismo importe en ingresos y gastos) y especialidad (los egresos y los ingresos deben definirse de manera específica, con un objetivo específico y destino determinado). Cabe señalar que a pesar del principio de anualidad para la ejecución del presupuesto, existe una perspectiva financiera para la adopción anual del presupuesto, actualmente de siete años. Deberá diseñarse un mecanismo de coordinación y vigilancia para la ejecución de los recursos. Lo anterior es perentorio así no exista la CAN.

Conclusiones

La adopción de políticas estructurales y de un mecanismo de compensación para los países miembros de la CAN debe considerar tres aspectos fundamentales: el grado de desarrollo económico y social de la región, la institucionalidad de los países involucrados, y el avance en el proceso de integración existente.

La institucionalidad y el grado de desarrollo económico y social de los países de la CAN, implican enormes esfuerzos para la adopción de políticas estructurales y de un mecanismo de compensación. En general, cada país está comprometido a reducir sus propios niveles de pobreza, de atraso económico. En este sentido la determinación de los problemas prioritarios a ser atendidos mediante un mecanismo de compensación, deberá resultar de un proceso de consultas y concertaciones intracomunitarias que deberá liderar la secretaria general de la Comunidad.

En referencia al componente social de las políticas comunes y de su correspondiente Fondo Estructural Andino, es necesario considerar, primero, las características propias de los mercados de trabajo de los países andinos —altas tasas de desempleo, informalidad, un déficit de trabajo decente, tasas globales de participación crecientes y exclusión de grupos minoritarios, entre otras—, de forma tal que se puedan establecer prioridades frente a los problemas que se desean corregir.

Mejorar la calidad del empleo deberá ser un objetivo de los instrumentos estructurales para los países de la CAN. Se ha observado cómo la inserción de los agentes económicos y sociales en los países desarrollados ocurre a través de la participación en el mercado laboral. No obstante, en los países de América Latina la participación en los mercados de trabajo no ha garantizado dicha inserción económica y social, dada la precariedad de la forma en la cual está realizada, pues es una participación de supervivencia, no de integración social. Empleo y cohesión social van ligados.

Un mecanismo de compensación andino deberá insistir en mejorar la calidad del empleo generado, dado que los países y las regiones más pobres no se deben convertir en cadenas de montaje de productos semi elaborados en países desarrollados, en un mundo donde la innovación y la tecnología son los que determinan el grado de desarrollo y crecimiento de los países.

La búsqueda de una mayor cohesión económica y social debe ser el principio fundamental de profundización de todo proceso de integración; en este sentido la política

económica de los países deberá guardar coherencia y ser consistente con la búsqueda de dichos objetivos.

Igualmente se debe involucrar la participación y consenso de diversos agentes económicos y sociales. En este sentido es ilustrativo el principio de asociación adoptado en la Unión Europea. Una asociación o alianza genuina y dinámica, que comprenda a las administraciones desde el nivel central al local y todos los actores sociales, será esencial si se desea desarrollar un mecanismo de compensación andino, primordialmente en lo que se refiere a la creación de nuevos puestos de trabajo y al desarrollo de los recursos humanos de la región.

Referencias

- Acosta Puertas, Jaime. 2003. "Políticas Estructurales para el mercado común andino en el año 2005: Lecciones recientes de la Unión Europea y reflexiones ante el ALCA". CRESET Y Friedrich Ebert Stiftung. Boletín No. 67 -70 del Observatorio Colombiano de la Coyuntura Internacional del Creset, Bogotá, Colombia, junio.
- Amin, Ash y Thrift, Nigel. 2002. "Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia". En: *Redes, territorios y gobierno*. Joan Subirats, Coordinador. UIMP – Centre Ernest Lluch., Barcelona, España.
- Bell, Stephen. 2000. "The Unemployment Crisis in Australia, Which Way Out?". Cambridge University Press. Sydney, Australia.
- Bentivogli, Chiara y Pagano, Patrizio. 1999. "Trade, Job Destruction and Job Creation in European Manufacturing". *Open Economies Review*, 10: 165-184.
- Beverly, Carlson. 2002. "Job Losses, Multinationals, and Globalization: the Anatomy of Disempowerment". (CEPAL), División de producción, productividad y administración: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Borland, Jeff. 1996. "Job Creation and Destruction in Manufacturing Industry in Australia". *The Economic Record*. 72 (216): 46-62: marzo
- Bougrine, Hassan. 2001. "Competitividad y comercio exterior". *Comercio Exterior*. 51 (9). México, septiembre.
- Brugué, Quim; Gomá, Ricard y Subirats, Joan. 2002. *La agenda y el debate sobre territorio en la sociedad de las redes*. En: Joan Subirats. "Redes, Territorios y Gobierno". UIMP, Centre Ernest Lluch: Barcelona, España.
- Caballero, Ricardo y Hammour, Mohamad L. 2000: "Institutions, Restructuring, And Macroeconomic Performance". Documento de trabajo No. 7720. 39 pp. Centro para la Investigación de Política Económica: mayo.
- Castel, Robert. 2001. "Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales". En: *Desigualdad y globalización: Cinco Conferencias*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Cercas, Alejandro Alonso. 2001. "La Europa social que se está conformando: realidades y perspectivas". Tomado de *Europa: proyecto y realidad*. Documentación social. *Revista de Estudios sociales y de sociología aplicada*. Madrid, España.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1996. "Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones". *Primer Informe Sobre la Cohesión Económica y Social*. Bruselas, Bélgica.
- . 2000. "Hacia la empresa europea: programa de trabajo de la política de empresas" Bruselas, Bélgica. (2000-2005).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. "Directrices de la declaración de Quirama". XIV Consejo Presidencial Andino. 28 de junio de 2003. *Globalization and Development*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

- Comisión Europea. 2000. "European and Social Policy: a Policy for People". Bélgica.
- . 2003. *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*: enero.
- Davis, Steven J.; John C. Haltiwanger, y Scott Schuh. 1996. "Job Creation and Destruction". 260 Pag. Cambridge, Massachussets, Estados Unidos: MIT Press
- ETUC. 1997. "Agenda 2000: *Economic and Social Cohesion*". ETUC's Contribution to the Discussion on the Future of EU Structural Policies: ETUC.
- European Social Fund. 2003. "Employment and Human Resources Development across the European Union". 1994-1999.
- García Delgado, Daniel. 2001. "Integración y neoliberalismo". *Nueva Sociedad*, 176. Caracas, Venezuela, noviembre.
- Gauthier, André. 2000. "La Construction Européennne. Les Politiques Comunes". *Histoire et Géographie Economiques*. París, France: Bréal.
- Genda, Yuji. 1998. "Job Creation and destruction in Japan 1991-1995". *Journal of the Japanese and International Economies*. 12, 1-23.
- Infante, Ricardo y Vega Centeno, M. 1999. "La calidad del empleo: lecciones y tareas". En Infante, R. (Editor) "La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de E.U.". Organización Internacional del Trabajo.
- Landabaso Álvarez, Mikel. 1994. *Promoción de la Innovación en la Política Regional Comunitaria*. Serie de tesis doctorales. Universidad del País Vasco, España.
- Levinsohn, J. 1999. "Employment Response to International Liberalization in Chile". *Journal of International Economics*, 47; 321-344.
- Méndez, Rodrigo. 2002. "Creative Destruction and the Rise of Inequality". *Journal of Economic Growth*. 7, 259-281.
- Messner, Dirk. 2001. "Globalización y gobernabilidad mundial". *Nueva Sociedad*. 176. Caracas, Venezuela, (noviembre – diciembre).
- Organización Internacional del Trabajo. 2002. "Panorama Laboral 2002: América Latina y el Caribe". Organización Internacional del Trabajo.
- Rama, Martin. 2003. "Globalization and Workers in Developing Countries". *World Bank Policy Research*. Documento de trabajo No. 2958, enero.
- Sen, Amartya. 1997. "Desigualdad y desempleo". *Revista Internacional del Trabajo*. 116 (2).
- Soler, Vincent. 2002. "Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento". En: Subirats, Joan, *Red Estudios, Territorios y Gobierno*. (Consorcio Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, Centre Ernest Lluch, Diputació Barcelona, Zarza de Municipios). Barcelona, España: UIMP
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar de la globalización*. Taurus, Bogotá.
- Trullén, Joan "Las dinámicas económicas y territoriales en la sociedad del conocimiento". En: Subirats, Joan (*Op Cit*).

Unión Europea. 2001. *Política Regional. Inforegio News*. “Los programas del Objetivo 1 revisados a fondo”. Nota informativa No. 89, agosto.

Weise, Christian. 2003. Estudios sobre el ALCA; “La política de cohesión de la Unión Europea ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?” Santiago, Chile, febrero.



Capítulo 4

Incidencia económica de los sindicatos en América Latina

Peter Kuhn

Gustavo Márquez¹

Este capítulo hace las veces de introducción de la obra “What Difference Do Unions Make?”, editada por Peter Kuhn y Gustavo Márquez. Los proyectos de investigación incluidos en esa obra y que se describen más adelante fueron patrocinados por la Red de Centros de Investigación, como respuesta a la necesidad de adquirir un conocimiento más profundo y empíricamente más elaborado que el que brinda la obra publicada a la fecha sobre la forma en que inciden los sindicatos en las variables económicas de América Latina. Un conocimiento de ese tipo resulta especialmente pertinente en la actualidad, en vista del rápido aumento en la exposición de muchos de los ramos y las economías de la región a la desregulación de los mercados de sus productos y a la competencia internacional. Entender la manera en que los sindicatos se adaptan o no a este cambiante

1. Peter Kuhn es profesor de economía en la Universidad de California-Santa Barbara. Gustavo Márquez es el asesor principal laboral del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

panorama económico y la forma en que la moldean constituye un ejercicio fascinante y práctico a la vez.

Introducción

La incidencia económica de los sindicatos ha sido un campo de estudio muy activo en los Estados Unidos desde la publicación en 1963 del clásico trabajo de H. G. Lewis sobre la relación entre salarios y sindicatos. El análisis empírico de los efectos de los sindicatos se ha extendido hasta llegar a abarcar resultados distintos a los salarios, entre ellos, las utilidades, la productividad y el empleo, y a tomar en cuenta el sindicalismo en otros países como el Reino Unido y Canadá. Kuhn (1998) ofrece un repaso reciente a dicha obra publicada.

El estudio empírico de los efectos de los sindicatos, quizá inesperadamente, no se ha extendido mucho más allá de estos tres países industrializados y anglosajones en los cuatro decenios transcurridos desde 1963.² La obra, *What Difference Do Unions Make?* es un gran paso en esa dirección, puesto que analiza el sindicalismo en cinco economías latinoamericanas. Hasta ese punto es muy poco lo que se sabía sobre los sindicatos como factores económicos en América Latina. La obra publicada sobre los sindicatos latinoamericanos tiende a concentrarse más bien en la historia de los diversos movimientos sindicales y las bases constitucionales y jurídicas del sindicalismo en varios países de la región (véase por ejemplo, Ojeda y Ermida, editores, 1993; Garza Toledo, compilador, 2001, y O'Connell, 1999). Además de proporcionar información a los académicos y diseñadores de políticas interesados en América Latina, los estudios incluidos en esta obra constituyen, por ende, una adición importante al análisis económico del sindicalismo, ya que son de los primeros en extender el análisis empírico hacia marcos institucionales de negociación colectiva muy distintos a lo que es la norma anglosajona.

Para alcanzar esa meta se encargó a un grupo de autores la tarea de concentrarse en tres conjuntos de preguntas. En primer lugar, ¿qué factores inciden en la propensión del trabajador individual a afiliarse a un sindicato en América Latina? ¿Son esos factores los mismos que en Norteamérica (es decir, en Estados Unidos y Canadá)? Y, ¿qué factores explican las diferencias en cuanto al nivel de sindicalización que revelan los estudios comparativos entre países, tanto en América Latina como entre países latinoamericanos y norteamericanos? Susan Johnson analiza estas cuestiones en el Capítulo 2. En segundo lugar, ¿qué efectos tienen los sindicatos del sector privado de América Latina sobre resultados tales como la productividad, el salario, la inversión y las utilidades? ¿Cuáles son las diferencias, de haberlas, entre esos efectos y los efectos estimados en otras regiones del mundo? Estos aspectos se analizan en los capítulos 3 al 6, los cuales se concentran en Perú, Brasil, Uruguay y Guatemala. En tercer lugar, ¿qué efectos tienen los sindicatos del sector público en América Latina? Para abordar esta cuestión, en los capítulos 7 y 8 se analiza la incidencia de los sindicatos magisteriales en Perú y Argentina en varios aspectos de su desempeño, las condiciones laborales del magisterio y los resultados académicos. En Estados Unidos los sindicatos magisteriales

2. La mayor parte de la investigación en Europa es teórica, aunque recientemente han surgido algunos estudios empíricos (como por ejemplo, Holden, 1998).

como institución se han convertido en objeto de mucho análisis, debido a los elevados índices de sindicalización en ese gremio y por causa del papel fundamental que desempeñan los docentes en la capacitación de la fuerza laboral del futuro. Las mismas consideraciones motivan el presente análisis de América Latina.

¿Qué lleva a las personas a afiliarse a un sindicato?

Susan Johnson, en su investigación de los factores que determinan la densidad sindical (es decir, la proporción de la fuerza laboral que está afiliada a sindicatos), emplea datos detallados comparativos obtenidos de sondeos efectuados en 1998 en seis países: Canadá, Ecuador, México, Nicaragua, Estados Unidos y Venezuela. Canadá, con 29%, presenta la más elevada densidad sindical de esos países. Por ello se emplea como punto de referencia práctico aquel con el que se cotejan los demás países. Johnson se pregunta entonces cuáles de las diferencias entre Canadá y los demás países incluidos en su muestra pueden explicar los niveles más bajos de sindicalización de éstos. Los niveles que se advierten son: Venezuela, 22%; México, 16%; Estados Unidos, 14%; Ecuador, 9% y Nicaragua, 5%.

Dada la naturaleza de sus datos, Johnson se concentra exclusivamente en una categoría de explicaciones de las diferencias de densidad sindical entre los países: las “estructurales”. Las explicaciones estructurales se basan en la premisa de que ciertos tipos de trabajadores o empleos, o ambos, se prestan más fácilmente a la sindicalización que otros. Por ejemplo, la sindicalización puede resultar más difícil para los trabajadores adolescentes debido al bajo nivel de estabilidad laboral, y puede que los empleos en compañías pequeñas del sector privado no proporcionen incentivos adecuados para la sindicalización, debido a lo escaso de la renta económica disponible que se puede transferir a los trabajadores. Eso hace que si algunos países latinoamericanos tienen niveles desproporcionados de trabajadores o de empleos en categorías de difícil sindicalización, ello puede servir para explicar sus bajos niveles de afiliación. Claro que hay numerosos factores “no estructurales”, tales como los acontecimientos históricos, jurídicos y políticos, que inciden en los niveles de densidad sindical de un país a otro, y que Johnson incluye en las áreas “no explicadas” de sus brechas.

El primer hallazgo importante de Johnson es el siguiente: en los seis países estudiados se constata que las mismas características personales y de empleo se vinculan, en general, con una mayor probabilidad de afiliación a un sindicato. En particular, los siguientes tipos de trabajadores, tanto en Norteamérica como en América Latina tienden a estar en gran medida sindicalizados: los de las empresas manufactureras, de servicios básicos y transporte; los de ocupaciones profesionales, administrativas o manuales; los que tienen entre 45 y 54 años de edad, los trabajadores de grandes empresas y los del sector público.³ En los seis países, los trabajadores agrícolas y aquellos menores de 34 años y mayores de 64 años tienden a exhibir menores niveles de sindicalización. Los hallazgos de Johnson en torno a estos factores, se corroboran a través del resultado obtenido por Saavedra y Torero (Capítulo 3), de que la afiliación sindical guarda relación con la existencia de un contrato permanente, el empleo en una compañía grande

3. Según las estimaciones de unidades de probabilidad de Johnson, las mujeres tienen menos probabilidades de sindicalizarse que los hombres en cinco de los seis países, pero esta diferencia de sexo resulta estadísticamente significativa únicamente en dos de los seis casos.

y el empleo en el sector público. Cassoni y otros (Capítulo 5) también concluyen que la densidad sindical en Uruguay es mayor en el sector público que en el privado. La uniformidad de esos patrones de sindicalización, ante las considerables diferencias políticas y de instituciones entre los países analizados, sugieren sólidamente que los factores estructurales sí desempeñan un papel importante en la densidad sindical y que vale la pena analizarlos en un contexto comparativo de varios países.

La única excepción clara a este cuadro de factores “universales” que determinan la densidad sindical es el nivel educativo: se puede observar que, especialmente en aquellos casos en que se controla explícitamente el tamaño del establecimiento como el empleo en el sector público (véase el apéndice del capítulo de Johnson), el nivel educativo en Norteamérica demuestra tener un efecto *opuesto* con respecto a la probabilidad de afiliarse a un sindicato, comparado con América Latina. En Norteamérica, los trabajadores con una formación inferior a secundaria tienen mayor probabilidad de afiliarse a un sindicato que los trabajadores más preparados, mientras que en América Latina ocurre lo contrario.⁴ Este hallazgo corrobora la idea de que en América Latina la sindicalización puede concentrarse más en la “élite” preparada de la fuerza laboral formal asalariada, lo cual contribuye más a acentuar, que a reducir, la desigualdad salarial en América Latina, demostrando un efecto opuesto al que tiene en Norteamérica.

El segundo hallazgo importante de Johnson es que las diferencias de sindicalización entre los seis países analizados por ella obedecen en gran medida a factores estructurales. Ella piensa que, tomando en cuenta la brecha que hay entre Canadá y los cuatro países latinoamericanos, las diferencias entre los países en cuanto a sexo, edad, ramo de actividad económica, ocupación, nivel académico y distribución de trabajo a medio tiempo y tiempo completo de la fuerza laboral pueden representar desde un mínimo de 36% de la brecha (en el caso de México) hasta un máximo de 81% de la misma (en el caso de Venezuela). El papel más importante entre todos esos factores le corresponde a la combinación por ramo de actividad: los sectores agrícolas de los países latinoamericanos, comparativamente mucho mayores, constituyen un factor críticamente importante de la baja densidad sindical, incluso cuando se excluye del análisis a los trabajadores independientes y a los no remunerados (como se hace a lo largo de todo el capítulo). Otros factores que desempeñan un papel importante en la brecha de densidad sindical entre Canadá y América Latina son la combinación de ocupaciones y la edad: la considerable juventud de la fuerza laboral de América Latina entorpece la sindicalización en esa región. Sin embargo, al tratar de explicar la incidencia del empleo en el sector público sobre las diferencias de densidad sindical se producen algunos problemas interesantes (véase el apéndice del capítulo de Johnson). Por ejemplo, según indican los datos, en Venezuela (indudablemente, y al menos parcialmente, debido a los ingresos petroleros) el sector público es mayor y las grandes empresas abarcan un porcentaje más alto del empleo que en Canadá. Si bien ello contribuye a explicar el elevado nivel de sindicalización de Venezuela en comparación con otros países latinoamericanos, dificulta considerablemente entender por qué Venezuela tiene una sindicalización menor que Canadá. Tales comparaciones subrayan

4. Los hallazgos de Johnson en cuanto al nivel educativo también se repiten en el estudio de Perú de Saavedra y Torero.

la necesidad de tomar en cuenta los factores de naturaleza política y jurídica, así como los estructurales.

Las principales conclusiones a partir del análisis de Johnson se establecen a continuación: En primer lugar, los bajos índices de sindicalización entre trabajadores asalariados en ciertos países latinoamericanos (tales como Ecuador y Nicaragua) no son *necesariamente* producto de las características políticas y jurídicas de esos países; sus fuerzas laborales se caracterizan por una elevada proporción de trabajadores jóvenes y de trabajadores empleados en empresas agrícolas pequeñas, lo cual dificulta la sindicalización prácticamente en cualquier entorno institucional. En segundo lugar, la mayoría de los factores que determinan el índice de sindicalización son los mismos en todos los países analizados, con una sola e interesante excepción: en Norteamérica la sindicalización se concentra en trabajadores de menor nivel académico, mientras que en América Latina lo hace en trabajadores de mayor preparación. De modo que la naturaleza del movimiento sindical —al menos en su forma actual— y su incidencia probable sobre la desigualdad general de salarios son distintas en América Latina. En tercer lugar, aunque Johnson demuestra en su análisis la importancia de los factores estructurales, también establece que hay otros factores que también deben desempeñar un papel. Aparte del caso ya indicado de Venezuela, el ejemplo más claro de ello es el que arroja la comparación entre Canadá y los Estados Unidos.

Estructuralmente, las diferencias medidas entre estas dos economías altamente desarrolladas son mínimas, especialmente comparadas con las diferencias entre Norte y Sudamérica. De igual forma en 1998, Estados Unidos tenía una densidad sindical que no alcanzaba a la mitad de aquella de Canadá, la cual a su vez era inferior a la de México. De ahí que varios autores (como Weiler, 1983) hayan atribuido la mayor parte de la brecha de densidad sindical entre Canadá y los Estados Unidos a los factores jurídicos que inciden en el proceso de representación.

El análisis de Saavedra y Torero del sector manufacturero peruano, en el Capítulo 3 de esta obra, expone pruebas adicionales de la incidencia de factores jurídicos en la densidad sindical. Según los autores, tal densidad en la zona metropolitana de Lima cayó aproximadamente de 40% a finales de los años 80 a 10% en 1998. La acentuación de esa tasa de disminución se atribuyó a cambios importantes en la ley peruana de negociación colectiva de 1993 y dado que esa baja se produjo en segmentos del mercado laboral estrechamente definidos, la misma no se puede justificar fácilmente mediante factores estructurales. Las considerables variaciones internas de la densidad sindical que acompañan a los cambios en la legislación que rige la negociación colectiva, tales como los registrados en Perú a comienzos de los años 90, son pruebas muy persuasivas de que la legislación puede tener efectos considerables en la sindicalización en América Latina, a pesar de esas limitaciones estructurales. Queda por verse, no obstante, si la legislación tiene un efecto tan considerable en las zonas rurales. Otro ejemplo claro de la importancia de los factores jurídicos es el surgimiento de los sindicatos tras el levantamiento de la prohibición de la negociación colectiva en Uruguay, en 1984.

Por último, los capítulos 3 al 5 de esta obra, en su conjunto, aportan pruebas de un factor determinante crucial de la densidad sindical en el sector privado que no es de naturaleza jurídica ni política y que no se suele considerar “estructural”: el grado de

competencia de los fabricantes de productos.⁵ Conviene notar en particular, que cada uno de los tres países analizados en esos capítulos —Perú, Brasil y Uruguay— experimentaron un traumático episodio de apertura del comercio exterior durante los años 90 y además una baja considerable de la densidad sindical. Resulta evidente que uno de los principales motivos que llevan a los trabajadores a unirse a sindicatos es que éstos transfieren renta económica de los propietarios de las empresas y los consumidores a los trabajadores; si la competencia reduce el tamaño de esas rentas, entonces la afiliación a un sindicato resulta menos beneficiosa. La conclusión ineludible es que la continua reducción de las barreras al comercio exterior y la desregulación de los mercados de productos probablemente resulten perjudiciales para el movimiento sindical en América Latina.

Sindicatos y desempeño económico en el sector privado

¿De qué modo inciden los sindicatos en el desempeño económico de las empresas del sector privado en América Latina? Los cuatro capítulos siguientes ahondan en esta cuestión. En los capítulos 3, 4 y 5 se analizan los sectores manufactureros de Perú, Brasil y Uruguay, respectivamente, empleándose para ello datos de un panel de expertos sobre empresas individuales. El sector manufacturero es el entorno “tradicional” en el que se ha analizado la incidencia de la sindicalización en el desempeño de las empresas (por ejemplo, Clark, 1984); lo que tiene la ventaja de mejores mediciones de la producción y la productividad, así como la posibilidad de establecer comparaciones con investigaciones actuales. Esos tres países exhiben una considerable heterogeneidad entre empresas y a través del tiempo en cuanto al predominio de los sindicatos, y es precisamente tal heterogeneidad lo que analizan los autores a objeto de identificar los efectos de los sindicatos. Llama la atención que éste sea el caso incluso en Brasil, donde la negociación de los salarios estuvo sumamente centralizada y los salarios producto de la negociación sindical se extendieron automáticamente a los trabajadores no sindicalizados. En el caso brasileño, cuestiones tales como las condiciones laborales, el empleo y la introducción de nuevas tecnologías se negocian a nivel de planta y son esos efectos lo que los autores miden en su análisis. Por último, el Capítulo 6 brinda una mejor comprensión del papel de los sindicatos en un entorno muy diferente: el sector agrícola de Guatemala.

En el Capítulo 3 se examina más detenidamente cada uno de esos cuatro análisis a fin de dilucidar la incidencia de los sindicatos sobre las utilidades de las empresas del Perú. Saavedra y Torero examinan a un grupo de empresas manufactureras entre 1994 y 1996 para hallar que los sindicatos causan una disminución de las ganancias, incluso en los casos en que los efectos fijos por empresa se mantienen constantes, lo que constituye una especificación muy deseable cuando es factible. También determinan que los sindicatos parecen ocasionar una reducción de la productividad, aunque este resultado no demostró su validez ante los efectos fijos por empresa.

El Capítulo 4 nos lleva a Brasil, donde Menezes Filho y otros estudian a un grupo de compañías manufactureras brasileñas entre 1988 y 1998, período durante el cual

5. Nickell (1999) ofrece un repaso reciente de la obra publicada sobre el importante pero a menudo poco resaltado vínculo entre el mercado de productos y la sindicalización en el mercado laboral.

la exposición del sector empresarial brasileño a la competencia extranjera aumentó considerablemente y la densidad sindical disminuyó, quizá como consecuencia de ello. Al igual que Saavedra y Torero, Menezes Filho y otros concluyeron, a través del empleo de un modelo de efectos aleatorios por empresa con variables ficticias de año y de ramo, que un incremento de la densidad o influencia sindical entre las empresas tiende a reducir la rentabilidad. Por el contrario, la densidad sindical parece tener un efecto inverso en forma de U sobre la productividad y el empleo, alcanzando ambos un nivel máximo alrededor de una sindicalización de 50%. No hallaron que los sindicatos tuviesen un efecto significativo alguno sobre la inversión. Dado que la mayoría de las empresas de la muestra contaban con un nivel de sindicalización inferior a 25%, el efecto de la densidad sindical sobre la empresa manufacturera brasileña típica es de *hacer aumentar* la productividad y el empleo. El único resultado estadísticamente significativo que arroja el cotejo de la solidez de sus resultados con los efectos permanentes y específicos sobre las empresas, empleando para ello una especificación en diferencias largas, es que los sindicatos hacen aumentar el empleo.

Volviendo a Uruguay, en el Capítulo 5 Cassoni y otros concentran su análisis en un grupo de establecimientos entre 1988 y 1995. Igual que en Brasil y Perú, ése fue un período de considerable apertura comercial externa. Otra corriente importante fue el alejamiento de la negociación centralizada de los salarios y su acercamiento a la negociación a nivel de empresa durante ese período. Los autores sostienen convincentemente que ello debe hacer aumentar la probabilidad de que los sindicatos hayan negociado tanto el empleo como los salarios. En ese grupo de empresas, Cassoni y otros concluyen que la sindicalización hace aumentar los salarios, reduce las utilidades, hace aumentar el empleo y promueve la inversión, principalmente al alentar a las empresas a sustituir capital con mano de obra. De conformidad con los resultados de Brasil pero a diferencia de los observados en Perú, concluyen que la sindicalización hace aumentar la productividad y parecen hallar un mayor énfasis de los sindicatos en el empleo durante las postrimerías del período analizado, pero ese resultado no es estadísticamente significativo.

El Capítulo 6, referente a la incidencia sindical en Guatemala, se aparta de los tres capítulos anteriores para analizar el papel de los sindicatos en un entorno muy distinto. En él, Urizar y Lee innovan al tomar en cuenta los efectos de los sindicatos en importantes plantaciones cafetaleras guatemaltecas. Aparte de ser el único análisis de los efectos de los sindicatos en la productividad del sector agrícola del que sepamos, este estudio también tiene la ventaja de emplear una mejor cuantificación de la producción y, de ahí, una mejor medida de la productividad que la mayoría de los demás estudios. Dado que todas las plantaciones producen lo mismo —café—, su productividad se puede medir en unidades físicas. Ese enfoque permite esquivar un problema grave del que adolece una gran parte de la obra publicada sobre la incidencia sindical en la productividad, es decir, que las mediciones del valor de la producción acusan los efectos de los sindicatos tanto en los precios como en las cantidades producidas.

La muestra empleada por Urizar y Lee en su análisis, según su propio sondeo, consta de 37 plantaciones, cada una de las cuales proporcionó información completa durante cuatro años consecutivos entre 1992 y 2000. En ese capítulo su enfoque se limita a los efectos de los sindicatos en la *productividad*, no a otros resultados tales como los salarios, las utilidades o el empleo. Los autores incorporaron controles del tipo de

trabajadores empleados (temporales, permanentes o administrativos), la extensión y calidad de las tierras, una serie de medidas detalladas de capital y tecnología, y efectos independientes específicos de la región, y hallaron una especificación GLS de datos agregados que indica que los sindicatos, relativamente poco difundidos entre las plantaciones cafetaleras guatemaltecas, parecen reducir la productividad. Quizá ello no sea sorprendente, en vista de las muy detalladas reglas de trabajo que se observan a veces en los acuerdos con sindicatos a nivel de plantación, incluidas las restricciones del número y el tamaño de los agujeros a ser cavados cada día, etc.

Sin embargo, al limitar su atención al número tan reducido de compañías que modificaron su situación sindical, Urizar y Lee quedan imposibilitados de confirmar sus resultados de productividad en una especificación de efectos fijos. Curiosamente, sin embargo, su modelo de efectos fijos muestra, de hecho, que sustituir trabajadores permanentes por trabajadores temporales —una política empleada por muchos sindicatos en Guatemala— conlleva una desventaja considerable en términos de productividad.

¿A qué conclusiones se ha de llegar a partir del conjunto de resultados de los cuatro estudios de sindicatos y del desempeño de empresas incluidos en esta obra? Reflejando la obra publicada existente fuera de América Latina (véase Kuhn, 1998: 1046-1048), los efectos estimados de la sindicalización sobre la productividad difieren de un estudio a otro, observándose tanto efectos positivos como negativos. Ello puede obedecer a diferencias de definición y de técnica entre los estudios, pero es más probable que responda a una verdadera heterogeneidad de los efectos de los sindicatos, tal como han sostenido varios autores (entre ellos, Clark, 1984). En teoría, los efectos de los sindicatos en la productividad pueden ser positivos, debido a los efectos de “voz” de los trabajadores; o negativos, debido a las reglas de trabajo y al aumento de los conflictos, incluidas las huelgas. La preeminencia de alguno de esos efectos puede variar de un ramo a otro y de un período a otro, y parece ser que América Latina no es la excepción. Los estudios incluidos en esta obra no dan pie para suponer una oposición ni un respaldo total a los sindicatos por motivos de productividad; sino que en todos los casos se requiere una atención cuidadosa a los detalles del ramo, las relaciones industriales y los métodos de producción, a fin de evaluar las repercusiones que los sindicatos tienen en la eficiencia productiva.

Sin embargo, esta obra presenta resultados mucho más sólidos con respecto a otros dos efectos de los sindicatos, el primero de los cuales es la utilidad. En vista del hecho de que éstos hacen aumentar los salarios, las bien fundamentadas conclusiones de esta obra de que los mismos provocan una disminución de las utilidades son, al mismo tiempo, previsibles y concordantes prácticamente con todas las investigaciones anteriores (por ejemplo, Ruback y Zimmerman, 1985; Abowd, 1989; Bronars y Deere, 1990; Machín y Stewart, 1996). Claro que ello suscita dudas acerca de los efectos probables de los sindicatos sobre los incentivos de las empresas para efectuar nuevas inversiones en plantas, investigación y desarrollo, y equipos, pero a la fecha ha sido mucho más difícil caracterizar los resultados en estos aspectos. Un segundo efecto de los sindicatos —el de *hacer aumentar* los niveles de empleo— también se aprecia en todos los estudios que abordan el tema en esta obra. A primera vista puede parecer paradójico, puesto que los sindicatos encarecen la mano de obra a las empresas, pero es un factor que concuerda con el conocido modelo de sindicalización de “contratos eficientes” (Brown y Ashenfelter, 1986): si los sindicatos se preocupan tanto por el

empleo como por el salario, los contratos entre sindicatos y empresas eficientes según el modelo óptimo de Pareto pueden estipular mayores niveles de empleo que en las empresas competitivas. Ése es especialmente el caso de empresas y ramos en deterioro, en los cuales los sindicatos tienen un especial interés en preservar los empleos de sus miembros.

También vale la pena tener en cuenta que todos los efectos positivos sobre el empleo que se han estimado en estos capítulos corresponden a un período de desregulación, disminución de la sindicalización e incremento de la competencia. De modo que lo captado por los datos pueden ser recortes de empleo registrados conjuntamente tanto con la baja de sindicalización como con el aumento de la competencia, algo parecido a lo que observaron recientemente Brown y Ryan (1998) en una muestra de empresas británicas desreguladas. En vista de que sólo se cuenta con datos limitados en estos cálculos, se puede confundir parcialmente los efectos del sindicalismo con la competencia en los mercados de productos; sin embargo, está claro que en América Latina, igual que en otras partes (véase, por ejemplo, Boal y Pencavel, 1994), *cuando hay negociaciones a nivel de planta o de empresa*, los sindicatos hacen lo que esté a su alcance para aumentar el empleo entre sus miembros o proteger los puestos de trabajo de los mismos. En estos y otros datos, lo que se vincula con los recortes de empleo es la *desafiliación sindical*, no la sindicalización. Aunque tales recortes pueden eliminar las ineficiencias, conviene tener en cuenta que los costos en el corto plazo de reducir el poder sindical parecen conllevar la pérdida de empleos en las empresas en las que se reduce la influencia sindical. Pensándolo bien, se trata, claramente, de un resultado perfectamente razonable y plausible, pero no es lo que cabría predecir a partir de un modelo simple de demanda de mano de obra.

Sindicatos y desempeño económico en el sector público

En los últimos dos capítulos de esta obra se tratan los efectos de los sindicatos latinoamericanos en el sector público. Haciéndose eco del considerable interés suscitado recientemente con respecto a los efectos de los sindicatos magisteriales en Estados Unidos y, aprovechando la relativa abundancia de datos (en comparación con otros trabajadores del sector público) sobre los salarios, las condiciones laborales y la productividad del magisterio medida según los resultados académicos, en ambos capítulos se analizan las cuestiones relacionadas con el magisterio en los planteles educativos públicos.

El estudio sobre el magisterio peruano de Zegarra y Ravina en el Capítulo 7 toma la mayor parte de sus datos de una muestra de planteles educativos en los que se observó el desempeño tanto de docentes como de educandos, como parte de un estudio nacional (MECEP) para mejorar la calidad de la enseñanza. Además se obtiene cierta evidencia complementaria de un grupo de aproximadamente 500 docentes seleccionados a través de un censo nacional de hogares de 1999. En Perú, los salarios de los docentes se negocian centralmente por intermedio de un solo sindicato nacional y los acuerdos así alcanzados se aplican por igual a docentes sindicalizados y no sindicalizados. Por ello, toda distinción de resultados entre ambos grupos de docentes (o de los resultados académicos de sus educandos) debe ser producto de diferencias entre los individuos que voluntariamente eligen pertenecer a un sindicato y los que no, o de diferencias de recursos o de educandos asignados a maestros sindicalizados. De modo

que una cuestión que plantean estos autores es si en Perú los docentes sindicalizados reciben mejores aulas y recursos pedagógicos que otros docentes.⁶

Zegarra y Ravina hallan que, en los planteles educativos más grandes, los docentes sindicalizados no reciben mejores recursos, pero sí lo hacen en los planteles más pequeños. Luego tratan las medidas directas del desempeño docente (o “esfuerzo,” según la terminología que emplean), basándose en observaciones del aula. Esas mediciones incluyen indicadores del uso eficaz del tiempo durante las clases y el control efectivo del aula, así como de las opiniones que tienen los alumnos de sus maestros. A diferencia de algunos estudios recientes importantes en Estados Unidos (como por ejemplo, Hoxby, 1996), Zegarra y Ravina no concluyen que los docentes sindicalizados sean más o menos eficaces, ni que las puntuaciones de las pruebas estandarizadas de sus educandos presupongan diferencia alguna. Claro está que ese resultado puede guardar relación con el muy reducido tamaño de su muestra (un grupo de 50 docentes, todos los cuales están amparados por contratos de estabilidad laboral garantizada). También puede guardar relación con la estructura de la negociación colectiva, en la que tanto los docentes sindicalizados como los no sindicalizados están amparados por el mismo contrato y las decisiones de afiliación a un sindicato pueden obedecer a razones políticas personales, sin que ello tenga repercusiones económicas discernibles a nivel individual. Por último, Zegarra y Ravina presentan cierta evidencia que se corresponde con la idea anticipada e intuitiva de que los sindicatos procuran aumentar la estabilidad laboral de sus afiliados: los docentes sindicalizados tienen una probabilidad mucho mayor de alcanzar la estabilidad laboral garantizada que los docentes no sindicalizados.⁷

En el Capítulo 8, Murillo y otros tratan de aislar algunos efectos de los sindicatos magisteriales en Argentina. Para ello los autores encaran un problema institucional parecido al que enfrentaron Zegarra y Ravina: en Argentina los salarios de los docentes, los presupuestos de educación, las condiciones laborales y los reglamentos que rigen al magisterio se negocian todos en el ámbito de provincia entre los sindicatos respectivos y el gobierno regional. Los contratos colectivos amparan a todos los docentes, estén o no afiliados a un sindicato. Por lo tanto, la medida adecuada de la fortaleza de los sindicatos magisteriales en Argentina debe hacerse en el ámbito provincial.

Murillo y otros, al examinar las 24 provincias de Argentina a finales de los años 90, hicieron varias observaciones. En primer lugar, las huelgas son más frecuentes en las provincias que tienen una mayor densidad de docentes sindicalizados, en las que los sindicatos magisteriales están fragmentados y donde sus relaciones políticas con el gobernador (medida según criterios distintos a las huelgas, tales como la afiliación a partidos políticos) son de pugnacidad. Además, hay poca evidencia que sugiera que

6. Otra distinción importante en Perú es la que hay entre los docentes numerarios o con estabilidad laboral asegurada y aquellos amparados bajo la figura del contrato temporal, introducida en 1993. Desafortunadamente, Zegarra y Ravina no pueden estimar el efecto de la estabilidad laboral garantizada en el desempeño docente, porque sus datos de los resultados académicos abarcan únicamente a docentes con estabilidad laboral garantizada.

7. Claro que esta correlación también puede obedecer a una mayor disposición de los docentes que ya gozan de estabilidad laboral garantizada a unirse a los sindicatos. Sin embargo, en el caso del magisterio peruano, Zegarra y Ravina sostienen que la mayoría de las decisiones de afiliarse a un sindicato son relativamente permanentes y se toman muy temprano en la carrera de los docentes.

los sindicatos más fuertes sí produzcan una disminución del tamaño de las clases. Por último, al examinar las 24 provincias e incluir un pequeño número de variables de control de características provinciales, no parece ser el caso que sindicatos magisteriales sólidos tengan algún efecto en el tamaño del presupuesto de la educación. No obstante, sí parecen hacer aumentar la *parte* del presupuesto de educación destinada a los salarios. Murillo y otros, basándose en un conjunto distinto de datos de 1.534 docentes de todo el país, también concluyen que los docentes sindicalizados manifiestan una satisfacción laboral mucho menor que los no sindicalizados, lo que concuerda con resultados bien conocidos de otros países (por ejemplo, Borjas, 1979).

Si en Argentina los sindicatos ciertamente tienen los efectos indicados, ¿de qué modo incidirá ello en los educandos? Basándose en conclusiones previas y análisis de otros países, cabría esperar que el incremento de las huelgas (y por ende una disminución de los días de clases) y de la insatisfacción laboral de los docentes comprometa los resultados académicos. En Argentina también hay cierta evidencia que respalda esta afirmación: Murillo y otros demuestran que las calificaciones en Matemáticas guardan una correspondencia positiva con la cantidad de días de clases y con la satisfacción laboral de los docentes, en una muestra nacional de alumnos del séptimo grado entre 1997 y 1999. Ello, en combinación con el resultado de que los sindicatos de docentes no parecen hacer aumentar los presupuestos de educación, parece sugerir la existencia de un efecto en general perjudicial de los sindicatos magisteriales sobre el desempeño académico en Argentina, aunque evidentemente sin llegar a establecer una relación directa. En síntesis, en Argentina los sindicatos magisteriales parecen hacer aumentar la estabilidad laboral de sus miembros, tal como ocurre en Perú. Estos provocan además, un aumento de los conflictos industriales y una disminución de la satisfacción laboral de los docentes, quizá con efectos perjudiciales en los educandos. No hay evidencia alguna de que esos sindicatos hayan logrado cabildear eficazmente ante los gobiernos provinciales para obtener un mayor presupuesto para la educación, pero sí para lograr una mayor asignación presupuestaria para los salarios.

Armando todas las piezas

En general, ¿qué se puede sacar en claro de los análisis de los sindicatos en América Latina incluidos en esta obra? A todas luces, un aspecto importante que está relacionado con la metodología: en vista de que las instituciones encargadas de la negociación colectiva en América Latina suelen ser considerablemente distintas de las de aquellos países donde se originó el estudio empírico del sindicalismo, las adaptaciones simplistas de técnicas empíricas concebidas en estos últimos y aplicadas a los primeros no siempre producen un conocimiento más profundo y útil. Los ejemplos más claros de ello se refieren a los análisis de los sindicatos magisteriales: en un entorno en el que muchos aspectos de la compensación se negocian a nivel nacional y se extienden automáticamente a trabajadores sindicalizados y no sindicalizados por igual, las comparaciones representativas en cuanto a la compensación, condiciones laborales y productividad entre miembros y no miembros de sindicatos no da suficiente luz sobre la incidencia de los sindicatos en esos resultados.

Sin embargo, teniéndose el debido cuidado a este respecto en la metodología, quizá el resultado más sorprendente de esta obra revista una importancia fundamental: *A pesar del hecho de que las instituciones, las leyes y las culturas difieren tan conside-*

rablemente entre los países latinoamericanos como entre éstos y el resto del mundo, resulta asombroso *lo mucho que tienen en común los sindicatos en todos esos países*. Los sindicatos latinoamericanos se encuentran en los mismos segmentos del mercado laboral que en otras partes del mundo, con una excepción: los niveles académicos. Igual que en otras partes, hay evidencia de que esos sindicatos se ven profunda, y negativamente, afectados por el aumento de la competencia en el mercado de productos. Los sindicatos latinoamericanos luchan (eficazmente, la mayoría de las veces) por las mismas cosas —mayores salarios, estabilidad laboral y más empleo— que los de cualquier otra parte, y en todos los casos parecen reducir, de paso, las utilidades de las empresas. Con respecto a la incidencia de los sindicatos en el resultado quizá más interesante y controversial —la productividad—, estos resultados también concuerdan con los observados en el Reino Unido y en los Estados Unidos, donde se obtienen efectos tanto positivos como negativos, en diversos ramos y épocas. A partir de la evidencia aquí presentada, no cabe formular un argumento general basado en la productividad ni a favor ni en contra de los sindicatos. Al igual que otras partes, es preciso observar detenidamente las condiciones del ramo, la estructura de la negociación colectiva y la naturaleza de las relaciones industriales, a fin de evaluar la incidencia de los sindicatos en la productividad de las empresas latinoamericanas.

Referencias

- Abowd, J. M. 1989. "The Effect of Wage Bargains on the Stock Market Value of the Firm" *American Economic Review*. 79 (4): 774–809.
- Boal, W. y J. Pencavel. 1994. "The Effects of Labor Unions on Employment, Wages, and Days of Operation: Coal Mining in West Virginia". *Quarterly Journal of Economics*. 109 (1): 267–298.
- Borjas, G. J. 1979. "Job Satisfaction, Wages, and Unions". *Journal of Human Resources*. 14 (1): 21–40.
- Bronars, S. G. y D. R. Deere. 1990. "Union Representation Elections and Firm Profitability". *Industrial Relations*. 29 (1): 15–37.
- Brown, J. y O. Ashenfelter. 1986. "Testing the Efficiency of Employment Contracts". *Journal of Political Economy*. 94 (3) 2: S40–S87.
- Brown, W. y P. Ryan. 1998. "Decentralized Pay Setting and Productivity: Issues and Evidence". Universidad de Cambridge, Reino Unido. Documento mimeografiado.
- Cassoni, A., G. J. Labadie y G. Fachola. 2002. "The Economic Effects of Unions in Latin America: The Unions' Impact on Wages and the Economic Performance of Firms in Uruguay". Documento de trabajo No. R-466 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clark, K. 1984. "Unionization and Firm Performance: The Impact on Profits, Growth and Productivity". *American Economic Review*. 74 (5): 893–919.
- Garza Toledo, E., compilador. 2001. *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Holden, S. 1998. "Wage Drift and the Relevance of Centralised Wage Setting". *Scandinavian Journal of Economics*. 100 (4): 711–731.
- Hoxby, C. M. 1996. "How Teachers' Unions Affect Education Production". *Quarterly Journal of Economics*. 111 (agosto): 671–718.
- Johnson, S. Forthcoming. "An Empirical Examination of Union Density in Six Countries: Canada, Ecuador, Mexico, Nicaragua, the United States and Venezuela". Documento de trabajo de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kuhn, P. 1998. "Unions and the Economy: What We Know; What We Should Know". *Canadian Journal of Economics*. 31 (5): 1033–1056.
- Lewis, H. G. 1963. *Unionism and Relative Wages in the United States*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Machín, S. y M. Stewart. 1996. "Trade Unions and Financial Performance". *Oxford Economic Papers* 48 (abril): 213–241.

- Menezes Filho, N., H. Zylberstajn, J. P. Chahad y E. Pazello. 2002. "Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments". Documento de trabajo No. R-464 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murillo, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi y J. Sanguinetti. 2002. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina". Documento de trabajo No. R-463 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nickell, S. 1999. "Product Markets and Labour Markets" *Labour Economics*. 6 (1): 1–20.
- O'Connell, L. 1999. "Collective Bargaining Systems in Six Latin American Countries: Degrees of Autonomy and Decentralization (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, and Uruguay)". Documento de trabajo No. 399 del Departamento de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ojeda Avilés, A. y O. Ermida Uriarte, editores. 1993. *La negociación colectiva en América Latina*. Madrid, España: Instituto Europeo de Relaciones Industriales.
- Ruback, R. S. y M. B. Zimmerman. 1984. "Unionization and Profitability: Evidence from the Capital Market". *Journal of Political Economy*. 92 (6): 1134–1157.
- Saavedra, J. y M. Torero. 2002. "Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Peru". Documento de trabajo No. R-465 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Urizar, C. y S. Lee. 2003. "The Effects of Unions on Productivity: Evidence from Large Coffee Producers in Guatemala". Documento de trabajo No. R-473 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weiler, P. 1983. "Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA". *Harvard Law Review*. 96 (8): 1769–1827.
- Zegarra, E. y R. Ravina. 2003. "Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data". Documento de trabajo No. R-474 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.



Capítulo 5

Seguro de desempleo y bonificación salarial anual: Programas de garantía de ingresos en el Brasil

Ilmar Ferreira Silva

Lilian Arruda Marques

Luis Ribeiro

Ricardo Franzoi

Solange Sanches¹

Este capítulo tiene por objetivo analizar los programas de seguro de desempleo y de bonificación salarial para trabajadores de bajos ingresos, existentes en el Brasil, teniendo en cuenta su alcance como políticas de garantía de ingresos.

En este momento crece el debate sobre la restitución del papel del Estado en la garantía y ampliación de los derechos sociales y en las prácticas de adopción de medidas correctivas de la concentración de los ingresos. A pesar de ser un debate mundial en que, según se ha demostrado, las respuestas ofrecidas son muy pocas en relación con la discusión

1. Los autores están afiliados con el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) de Brasil.

suscitada, se realiza de forma bastante intensa en América Latina.

En este continente, los efectos desfavorables de las reformas liberales afectaron mucho al precario equilibrio de una buena parte de las economías nacionales y del tejido social. En los últimos años, la población de varios países latinoamericanos optó por elegir a gobernantes de orientación crítica o aun contraria a los programas prevalecientes durante la última década. Todavía es temprano para afirmar si ese cambio de orientación se reflejará en reformas sustanciales de la política económica y del cuadro socioeconómico de esos países. No obstante, la necesidad de construir un nuevo equilibrio social, que haga avanzar el desarrollo de los países es decir la reanudación del crecimiento económico con generación de empleo y distribución de ingresos, es un punto que claramente se encuentra ubicado en el programa del debate de estas sociedades y también a escala mundial.

En el fondo de este asunto está la creación de las condiciones económicas y sociales para el desarrollo que incluyen, necesariamente, las políticas distributivas y de integración social. Éstas son condiciones estratégicas para el crecimiento económico y para una inserción más equitativa de América Latina, en general, y del Brasil, en particular, en el escenario mundial. Se ha reconocido que este último es uno de los países con gran potencial de desarrollo, pero también con una de las mayores diferencias de distribución de la riqueza del mundo que ha creado un cuadro de exclusión y de pobreza en la población de grandes dimensiones.

Este escenario de profunda desigualdad social no podrá cambiar exclusivamente por medio del crecimiento económico. Éste último ciertamente es una condición necesaria, pero no es suficiente. Esto implica la necesidad de llevar a la sociedad un conjunto de diversas clases de información que ayude a reflexionar sobre la importancia, el alcance y los efectos de las políticas de protección social y de inclusión. Dadas las dimensiones del país, también es importante examinar sus regiones con el fin de apreciar las disparidades económicas que las caracterizan.

A través de este trabajo se pretende contribuir a ese debate, al analizar las características de algunos de los problemas brasileños de garantía de ingresos a los trabajadores; es decir, el seguro de desempleo y la bonificación salarial anual, en la medida de lo posible, en las grandes regiones del país. Ambos tienen como fuente de financiamiento el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), una importante experiencia nacional para la creación y gestión de mecanismos de sustentación de políticas para la transferencia de ingresos a los trabajadores.

Contexto

En las últimas décadas del siglo XX hubo un proceso radical de reestructuración mundial del capitalismo. Se trata de un proceso amplio y complejo, con repercusiones en diversas esferas de la sociedad que influyeron directamente en la vida de los trabajadores.

En los países latinoamericanos, esta transformación ocurrió simultáneamente con la adopción de políticas liberales, de conformidad con las exigencias de ajuste hechas por entidades financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consolidadas por las directrices del llamado Consenso de Washington, además de una amplia producción técnica y académica.

Las reformas preconizadas por estas corrientes de pensamiento versaban sobre

la apertura de los mercados nacionales, la privatización de las empresas estatales, la autonomía de los bancos centrales y la reformulación del papel del Estado. En cuanto al mercado de trabajo, con las reformas se intentaba generar un mayor dinamismo y movilidad en las relaciones de trabajo por medio de flexibilización de la legislación laboral, la jornada de trabajo y la remuneración.

Para financiarlas, muchos países ofrecieron grandes incentivos al capital financiero nacional e internacional y, en pocos años, vieron que su deuda llegaba a dimensiones alarmantes, lo mismo que su dependencia con respecto al flujo de capital internacional.

Después de más de un decenio de haber aplicado este conjunto de medidas, los reflejos comenzaron a notarse en el aumento generalizado de la dependencia económica nacional de los países latinoamericanos, el surgimiento o agravamiento de sus crisis sociales y la restricción del poder de los gobiernos para realizar inversiones y promover políticas públicas de inclusión y redistribución del ingreso.

Además de eso, América Latina tuvo tasas de crecimiento insignificantes en los años noventa, muy inferiores a las necesarias para generar los puestos de trabajo exigidos por el propio crecimiento de la población económicamente activa y mucho menos para compensar el número de puestos perdidos.

En la esfera del trabajo, los cambios se reflejan en la sustitución progresiva de los paradigmas de producción *taylorfordista* por modelos en que se asigna prioridad a una mayor flexibilización de las relaciones laborales en la legislación nacional específica y de las contrataciones colectivas como también de los propios procesos de producción.

Según Jorge Mattoso, las transformaciones ocurridas en las relaciones laborales representaron un cambio radical del equilibrio entre el capital y el trabajo, que fue construido a lo largo del período de la posguerra a favor del primero (Mattoso, 1995).

Una de las consecuencias más evidentes de esta transformación es el aumento mundial de la tasa de desempleo. En la región metropolitana de São Paulo, el desempleo total era de 8,7% en 1989. Al final de los años noventa (específicamente en 1999), éste llegaba a 19,3% y en 2002 se situaba en 19,0%, según datos de la Investigación de Empleo y Desempleo (PED) realizada por el convenio DIEESE/SEADE/MTE-FAT.

Otro fenómeno relacionado con el cambio radical del proceso de estructuración del mercado de trabajo brasileño es la progresiva informalización de las relaciones laborales. En el libro titulado *A Situação do Trabalho no Brasil* se demuestra como al final de la década de los años noventa cerca de una tercera parte de los puestos de trabajo creados correspondían a formas de contratación flexibilizadas: puestos de asalariados sin libreta de trabajo refrendada, trabajadores autónomos al servicio de una sola empresa y trabajadores tercerizados (DIEESE, 2001).

Las políticas de estabilización introducidas en Brasil, particularmente el Plan Real, tuvieron éxito en lo que se refiere al control del proceso inflacionario. En un primer momento, los rendimientos de la población más pobre tuvieron un crecimiento significativo en términos reales, dada la eliminación del llamado impuesto inflacionario. Sin embargo, la persistencia de las altas tasas de desempleo y de un crecimiento económico tímido acabó rápidamente con la ganancia inicial de los más pobres. El ingreso laboral vio reducciones sucesivas y, según los datos de la PED, cerró el período de 1989-1999 con una baja de 18,8% del salario medio mensual de los trabajadores de la región metropolitana de São Paulo.

En este contexto, las políticas de garantías de ingresos mostraron su función esencial para impedir un perjuicio social todavía más grave del que efectivamente tuvo lugar, aunque no haya duda de que el sistema brasileño de seguridad social todavía deja mucho que desear.

Por lo tanto, en este texto se buscará situar el papel que desempeña el seguro de desempleo en el escenario brasileño, su importancia y sus límites en una situación de creciente deterioro del mercado de trabajo. De la misma forma, se tratará de demostrar la extensión de la bonificación salarial anual y sus posibles repercusiones para los trabajadores de bajos ingresos en el país.

Resumen histórico

En Brasil no existe un sistema articulado ni coordinado de protección social, especialmente de garantía de ingresos. Por cierto, se observa un tejido de instrumentos y políticas con poca articulación y estructura orgánica, en que muchas veces la duplicidad de las medidas lleva al desperdicio de esfuerzos y recursos.

En el aspecto histórico, las primeras medidas conducentes a la atenuación del problema del desempleo se adoptaron en 1965, por medio de la institución del Registro Permanente de Admisiones y Gastos de Empleados y la creación del Fondo de Asistencia al Desempleado (FAD). Estas medidas tenían por objeto actuar en materia de control de la rotación del empleo y de asistencia al trabajador desempleado. Además de las dos medidas, se estableció una comisión tripartita para el estudio del establecimiento del seguro de desempleo. Sin embargo, el trabajo de la comisión no tuvo éxito, y se abandonó el proyecto de constitución de un primer programa de seguridad al trabajador brasileño cesante. En parte, este resultado se justifica por el poco interés que despertaba el tema en ese momento. Esos eran los años del milagro económico brasileño.

Por otro lado, entre 1966 y 1976 se adoptaron una serie de disposiciones legales, con las que se hizo cada vez más restricta y burocrática la utilización de los recursos del FAD. Entre ellas se destaca la creación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) en 1966, que retiraba del FAD parte de los recursos que se le destinaban antes.

En 1975 ocurrió la primera estructuración de lo que se convertiría más tarde en un sistema público de empleo. Al principio, el objetivo del Sistema Nacional de Empleo (SINE) era producir indicadores sobre el mercado de trabajo y funcionar como órgano de intermediación de mano de obra, con miras a establecer una oferta y una demanda de trabajo adecuadas en todo el territorio nacional. También había contemplado la posibilidad de elevar el nivel de calificación profesional de la fuerza de trabajo.

La coordinación del SINE era una responsabilidad del Ministerio de Trabajo, su ejecución era descentralizada y los gobiernos estatales tenían la responsabilidad conjunta de su gestión y financiamiento.

A comienzos de la década de los años ochenta, el desempeño económico positivo cambió y culminó con la llamada crisis de la deuda que afectó a diversos países latinoamericanos. La economía brasileña comenzaba entonces a entrar en recesión y las tasas de inflación empezaban a subir. Para el trabajador, la crisis pudo percibirse por la pérdida progresiva del poder adquisitivo de los salarios y por el aumento de las tasas de desempleo.

En ese contexto se intensifica el debate sobre las alternativas de desarrollo del país, expresado en la búsqueda de formas de superación de la crisis y la necesidad de consolidar instrumentos para asegurar a todo brasileño un nivel mínimo de garantías y de protección social.

Este debate no estaba desvinculado del proceso de redemocratización del país. A fin de cuentas, la progresiva apertura de espacios de manifestación y de debate por la cual pasaba la sociedad brasileña permitía que saliera a la superficie una serie de exigencias reprimidas a lo largo de la dictadura brasileña. En medio del proceso, muchos sectores luchaban por llevar a la pauta del debate la necesidad de promulgar leyes y constituir instrumentos que aseguraran un nivel mínimo y universal de derechos sociales, organizados en forma de una efectiva red de protección social.

El programa de seguro de desempleo se creó en el Brasil, a través del Decreto Ley No. 2.284 del 10 de marzo de 1986 y del Decreto No. 92.608 del 30 de abril de 1986. Posteriormente, en 1988, con la entrada en vigor de la nueva Constitución federal, el seguro de desempleo llegó a garantizarse como un derecho constitucional de todos los trabajadores en situación de desempleo involuntario, cuyo costo es sufragado con recursos presupuestarios del Sistema de Previsión Social. Sin embargo, el programa así instituido carecía de una dotación presupuestaria reglamentada. De esa forma, estaba sujeto a las vicisitudes de las conveniencias políticas de los gobernantes del momento y al bloqueo preventivo de sus recursos por motivo de alguna crisis económica.

En síntesis, el programa carecía de mecanismos de control público para su funcionamiento idóneo y efectivo y, además, estaba expuesto al riesgo de disminución de su presupuesto precisamente en los momentos de mayor necesidad.

Sólo en 1990, con la institución del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) se reglamentó una fuente de recursos estable para el seguro de desempleo. En ese mismo año, el Sistema Nacional de Empleo pasó a ser administrado por el Ministerio de Trabajo y Empleo, junto con el Consejo de Deliberaciones del FAT (CODEFAT).

En su configuración actual, el Sistema Nacional de Desempleo abarca los siguientes programas:

- Seguro de desempleo
- Intermediación de mano de obra
- Calificación profesional
- Generación de empleo y de ingresos
- Apoyo a la producción de datos sobre el mercado de trabajo

Fondo de Amparo al Trabajador

El Fondo de Amparo al Trabajador, establecido en virtud de la Ley No. 7.998 del 11 de enero de 1990, es un fondo especial vinculado con el Ministerio de Trabajo y Empleo, que sufraga el costo de los programas de seguro de desempleo y bonificación salarial, además de financiar programas de desarrollo económico, por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), y políticas de generación de empleo y de ingresos, como los programas de financiamiento para la pequeña y mediana empresa, las cooperativas y el sector informal de la economía.

El FAT tiene como principal fuente de recursos las contribuciones provenientes del Programa de Integración Social (PIS)² y del Programa de Formación del Patrimonio del Servicio Público (PASEP),³ además del rendimiento producido por las aplicaciones destinadas a programas de desarrollo económico del BNDES y la remuneración proveniente de depósitos especiales en poder de agentes financieros federales y del Banco Central.

Esta forma de financiamiento se diferencia de las formas más habituales de financiamiento de políticas públicas, puesto que se basa en contribuciones sobre la facturación de las empresas. A partir de 2003, las contribuciones del PIS/PASEP dejaron de cobrarse sobre la facturación de las empresas para pasar a cobrarse como impuesto sobre el valor agregado.

Según el Informe Gerencial del FAT, publicado en 1999 por el Ministerio de Trabajo y Empleo, el fondo tenía un patrimonio de R\$45.522,12 millones. En el cuadro 5.1. se presentan el monto y la evolución del patrimonio del FAT desde su institución hasta 1999.

Para administrar los recursos del FAT se instituyó el Consejo de Deliberaciones del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), órgano colegiado de carácter tripartito y paritario, con funciones de deliberación.

En la actualidad, el CODEFAT está formado por los siguientes ministerios y entidades civiles:

Cuadro 5.1. Patrimonio del Fondo de Amparo al Trabajador, Brasil

1990-1999

Año	Millones R\$	Variación %
1990	4.123,12	—
1991	9.332,29	126,3%
1992	14.357,04	53,8%
1993	17.444,22	21,5%
1994	23.144,69	32,7%
1995	28.001,89	21,0%
1996	31.919,99	14,0%
1997	38.487,81	20,6%
1998	44.902,01	16,7%
1999	45.522,13	1,4%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Informe gerencial del FAT*

Nota: Valores al final del período

2. Creado por la Ley Complementaria No. 07 del 7 de septiembre de 1970.

3. Creado por la Ley Complementaria No. 08 del 3 de diciembre de 1970.

- Un representante del Ministerio de Trabajo y Empleo
- Un representante del Ministerio de Previsión y Asistencia Social
- Un representante del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
- Un representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento
- Cuatro representantes de los trabajadores (representados por los siguientes sindicatos: la Confederación General de los Trabajadores (CGT), la Central Única de los Trabajadores (CUT), la Fuerza Sindical y la Social Democracia Sindical (SDS))
- Cuatro representantes de las empresas (representadas por las siguientes entidades patronales: la Confederación Nacional de Agricultura, la Confederación Nacional del Comercio, la Confederación Nacional de las Instituciones Financieras y la Confederación Nacional de la Industria)

El CODEFAT tiene, entre sus principales funciones, la elaboración de directrices para los programas y la asignación de recursos del FAT; la observación y evaluación de sus efectos sociales y la propuesta de perfeccionamiento de la legislación pertinente. Además de estas funciones, compete al CODEFAT ejercer control social sobre la ejecución de esas políticas y el buen uso del monto de los recursos.

Para realizar las deliberaciones del CODEFAT en el ámbito estatal y municipal hay Comisiones Estatales y Municipales de Empleo. Su organización es igual a la estructura del órgano federal, es decir, se han establecido como órganos colegiados, tripartitos y paritarios con funciones de deliberación. Su función principal es permitir una mejor adaptación de las directrices del CODEFAT a la realidad local del mercado de trabajo y a la integración de la sociedad civil organizada.

Según los datos del Ministerio de Trabajo y Empleo, en la actualidad, además de las Comisiones Estatales existentes en todas las unidades de la Federación, hay 3.335 Comisiones Municipales de Empleo (CME), instaladas en el territorio nacional, que representan 60% del total de municipios del país.

En el ámbito regional, las regiones del Sur y del Sudeste tienen el mayor número de ciudades con Comisiones Municipales de Empleo, lo que puede explicarse por su mayor desarrollo económico. Las demás regiones tienen porcentajes inferiores a la media nacional, en particular, la región del Norte, donde sólo 34,4% de los municipios tienen CME. En esos casos, es posible explicar la escasa presencia de las comisiones por el grado de urbanización de los estados, lo que implica una mayor presencia de actividades económicas relacionadas con el sector primario, como lo son las industrias agropecuaria y extractiva, además de otras actividades de estructura poco formal.

Destino de los recursos del FAT

Básicamente los recursos del FAT se canalizan a los siguientes destinos:

- Transferencias al BNDES
- Pago del seguro de desempleo
- Pago de la bonificación salarial anual

Cuadro 5.2. Distribución de las Comisiones Municipales de Empleo

Brasil y grandes regiones, 2003

Región	Total de municipios	Comisiones Municipales de Empleo	%
Norte	449	141	31,4%
Noreste	1.792	810	45,2%
Centro-Oeste	463	235	50,85%
Sudeste	1.669	1.138	68,2%
Sur	1.189	1.011	85,0%
TOTAL	5.562	3.335	60,05%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo

Elaboración: DIESSE

- Gastos del SINE
- Gastos de operación
- Reserva mínima de liquidez

El cuadro 5.3. presenta una demostración de la ejecución financiera del FAT en el período comprendido entre 1995 y 2002. Es posible comprobar un crecimiento del orden de 28% de los recursos destinados al Fondo en el período estudiado, de R\$8.071,40 millones en 1995 a R\$10.368,1 millones en 2002, con una pequeña reducción entre 1996 y 1999.

Asimismo, es importante destacar el grado de estabilidad en la fuente de recursos para el Fondo aun durante los años de crisis. Aunque en esos años hubo incluso, un aporte a los recursos. En 1998, el año de la crisis rusa que afectó a diversos países, los ingresos del FAT aumentaron alrededor de 6,5% en relación con el año anterior. En 2001, año de la crisis energética, el aumento se situó en cerca de 3% en relación con las cifras observadas en el año 2000.

En los programas de seguro de desempleo y bonificación salarial, el total de recursos asignados presentó variaciones anuales específicas. En cuanto al seguro de desempleo, sólo en 2000 y 2001 se situaron los recursos por debajo del monto de 1995. En 2002, los recursos destinados volvieron a aumentar y alcanzaron casi la mejor marca de la serie, lograda en 1998.

Los recursos destinados a la bonificación salarial presentaron una tendencia descendente desde 1995 y llegaron a su valor mínimo en 1998, cuando registraron una baja aproximada de 11,2% en relación con el primer año de la serie. Al año siguiente, esa tendencia cambió radicalmente y en 2002 alcanzó un valor estimado de R\$1.300 millones, superior en un 52% al registrado en 1995.

Por último, cabe mencionar los cambios ocurridos en los montos destinados al programa de calificación profesional. En 1995, el valor destinado a la calificación profesional se estimaba en R\$30,3 millones. En el año siguiente hubo un aumento de cerca de 1.386% (R\$419,8 millones) y en los años siguientes se alcanzó una media de R\$520 millones (1996 a 2001).

En 2002, en parte como reflejo de las necesidades de bloqueo preventivo de los recursos impuestas por el ajuste financiero del gobierno, pero con el fundamento principal de un cambio de política referente al programa de calificación profesional, el aporte a este último se redujo considerablemente. De hecho, en 2002, los recursos destinados al programa suman menos de una tercera parte del total destinado el año anterior: se asignaron R\$157,7 millones en 2002, en comparación con R\$517,6 millones en 2001.

El programa brasileño de seguro de desempleo atiende a los trabajadores despedidos sin justa causa, que cumplan con los siguientes requisitos:

- Haber recibido salario consecutivo en los últimos 6 meses
- Haber trabajado por lo menos seis meses en los últimos 36 meses
- No recibir ningún beneficio del Sistema de Previsión Social en forma de prestación continua, excepto un auxilio por accidente o una pensión por muerte
- No tener ingresos propios para su sustento ni el de sus familiares

El valor del beneficio del seguro de desempleo se calcula a partir de una media de los últimos tres meses trabajados, según los niveles salariales siguientes:

El beneficio del seguro de desempleo se concede durante un período máximo de 5 meses de forma continua o alternada, por cada período adquisitivo de 16 meses, según la relación siguiente:

- Tres pagos, si el trabajador comprueba que ha tenido un vínculo de empleo por un mínimo de 6 meses y un máximo de 11 meses en los últimos 36 meses
- Cuatro pagos, si el trabajador comprueba que ha tenido un vínculo de empleo por un mínimo de 12 meses y un máximo de 23 meses en los últimos 36 meses
- Cinco pagos, si el trabajador comprueba que ha tenido un vínculo de empleo por un mínimo de 24 meses en los últimos 36 meses

Modalidades específicas del seguro de desempleo

En el programa de seguro de desempleo se han previsto cuatro modalidades específicas de beneficiarios. La primera se refiere al seguro para pescadores profesionales, siempre y cuando se dediquen a su oficio como actividad artesanal y sin contratación de terceros, durante el período de prohibición de la pesca. El seguro de desempleo del pescador artesanal será equivalente a un salario mínimo y se concederá durante el período de veda.

La segunda modalidad tiene que ver con el programa de becas de calificación profesional, creado en virtud de la Medida Provisional No. 1.726 del 3 de noviembre de 1998, en conjunto con una medida que regulariza la suspensión temporal del contrato de trabajo. Tienen derecho a la beca los trabajadores con contratos de trabajo suspendido y matriculados en el programa de calificación profesional ofrecido por la

Cuadro 5.3. Demonstración de la ejecución financiera del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)

Brasil, 1995-2002

(en millones de reales)

Partidas de gasto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos								
Recaudación PIS/PASEPAT	8.071,4	7.900,7	7.121,8	7.594,7	8.028,9	9.121,6	9.422,4	10.368,1
Gastos								
Préstamos BNDES40%	3.185,7	3.521,6	3.268,9	3.064,9	3.202,2	3.646,4	3.739,4	4.217,2
Seguro de desempleo	5.187,5	5.451,4	5.278,5	5.965,5	5.255,0	4.692,5	5.154,2	5.898,9
Pago del beneficio								
Apoyo operativo	12,1	138,8	132,9	164,4	170,4	156,6	89,0	141,0
Bonificación salarial								
Pago de la bonificación	854,8	846,3	781,6	805,6	758,8	781,6	935,5	1.300,1
Apoyo operativo	25,9	45,2	31,2	42,7	29,4	22,8	23,7	26,8
Calificación profesional	30,3	419,8	634,0	579,0	466,7	500,7	517,6	157,7
Intermediación de mano de obra	146,2	43,4	51,1	70,2	67,7	93,6	112,0	92,4
Apoyo operativo del PROGER	7,8	3,0	2,5	10,2	11,8	9,9	15,6	20,4
Otros proyectos/actividades	1,5	107,9	183,3	253,3	189,1	202,0	280,6	272,1
Total de gastos	9.453,9	10.577,4	10.264,0	10.955,7	10.151,0	10.106,0	10.867,7	12.126,6
Saldo = ingresos menos gastos	-1.382,5	-2.676,7	-3.142,3	-3.361,0	-2.122,0	-984,4	-1.445,3	-1.758,5

Fuente: CODEFAT. Demonstrativo de execução financeira do FAT. En: DIEESE. Anuário do Trabalhadores 2003 (en prensa)

Nota: a) Valores en R\$ a; 31 de diciembre de 2001. b) Índice de inflación: IGPDI

Cuadro 5.4. Niveles salariales y valor de los pagos del seguro de desempleo
Brasil, 2003

Niveles del salario medio	Valor del pago
Hasta R\$396,18	Multiplíquese el salario medio por 0,8 (80%)
Más de R\$396,18	Multiplíquese 396,18 por 0,8 (80%) y el excedente de 396,18 por 0,5
Más de R\$660,37	Hasta R\$660,37 (50%) y súmense los resultados
	El valor del pago será de R\$449,04, invariablemente

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. Características del Programa de Seguro de Desempleo

Nota: El valor del beneficio no podrá ser inferior al valor del salario mínimo

empresa. El beneficio se adjudicará por un período de 2 a 5 meses y su valor se basará en los tres últimos salarios recibidos por el trabajador, pero no puede ser inferior al salario mínimo.

La tercera modalidad, instaurada en virtud de la Ley No. 10.208 del 23 de marzo de 2001, abarca a los empleados del servicio doméstico inscritos en el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS), despedidos sin justa causa y que cumplan con los siguientes requisitos:

- Haber trabajado como empleado del servicio doméstico por lo menos 15 meses en los últimos dos años
- Estar inscrito como contribuyente individual del Sistema de Previsión Social y haber hecho, como mínimo, 15 contribuciones al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)
- Haber hecho, como mínimo, 15 aportaciones al FGTS como empleado del servicio doméstico
- No recibir ningún beneficio del Sistema de Previsión Social, excepto un auxilio por accidente y una pensión por muerte
- No tener ingresos propios para su sustento ni el de sus familiares

El beneficio será igual a un salario mínimo, su período será de tres meses y estará sujeto al mismo período de carencia de 16 meses de la principal modalidad del seguro de desempleo.

La última modalidad, adoptada con carácter excepcional para el ejercicio de 1999 en virtud de las Resoluciones No. 199 y 200 del CODEFAT, se refirió al pago de beneficios a los trabajadores en situación de desempleo involuntario de larga duración. La propuesta para prolongar la duración del beneficio fue presentada por el grupo de los trabajadores en el CODEFAT. En este caso, se exigió el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Tener una edad mínima de 30 años
- Haber recibido por lo menos una vez el seguro de desempleo
- Estar en el período de 12 a 18 meses ulterior al recibo del primer pago del seguro de desempleo referente al último despido
- Situación del domicilio del empleador, en la fecha del último despido que llevó a recibir el seguro de desempleo, en las regiones metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Belén, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória y Fortaleza

Esta modalidad estuvo vigente de enero a junio de 1999 y su beneficio correspondía a tres pagos por un valor de R\$100 cada uno.

Cobertura nominal y real del seguro de desempleo

Para reunir elementos que permitan evaluar el alcance del seguro de desempleo se considerarán dos criterios, a saber, su cobertura nominal y su cobertura real. La cobertura nominal suele conocerse como tasa de habilitación. En otras palabras, es la relación entre quienes buscan el seguro de desempleo y quienes efectivamente logran obtener el beneficio. La cobertura nominal ofrece una medida de la eficacia de la atención a las personas desempleadas que buscan los servicios del programa. En el cuadro 5.5., esta medida se expresa en la columna de la tasa de habilitación.

La media de cobertura nominal del seguro de desempleo en el Brasil es de 98,5% y no difiere mucho por región. Este indicador demuestra que el programa da una buena respuesta a las solicitudes hechas por los trabajadores, lo que puede significar la presencia de una estructura institucional relativamente eficiente. Esto sugiere que desde su creación, el seguro de desempleo se viene perfeccionando en lo que respecta a la atención de los solicitantes. Las empresas y los trabajadores conocen mejor las condiciones para el acceso al beneficio, además de la constitución de una red de atención formada por los puestos de atención en el sector bancario (Caja Económica Federal), los puestos gubernamentales de atención a los desempleados (Sistema Nacional de Empleo y Puestos de Atención al Trabajador) y también los mantenidos por los sindicatos de trabajadores.

Para hacer una evaluación completa aún faltaría saber cuáles son los medios de apoyo a los trabajadores para que presenten una solicitud, además del período transcurrido, en promedio, desde el momento del despido y la tramitación de la solicitud de beneficios, hasta el recibo efectivo del seguro. Con estos datos se cierra un análisis de la atención a los trabajadores que llegan hasta el programa.

En julio de 2003, el período transcurrido, en promedio, entre la solicitud de beneficios del seguro y la expedición del primer pago de esos beneficios era de 26 días. Una serie histórica, a partir de 2001, muestra que ese período ha disminuido gradualmente.

Por lo tanto, se puede verificar que la atención dispensada a quienes llegan al programa se ha perfeccionado y presenta un desempeño bastante favorable a los beneficiarios. Con todo, cabe aclarar que esta conclusión es relativa, puesto que en este indicador se considera sólo a los trabajadores que cumplieron con los requisitos del programa y tuvieron acceso a los órganos competentes.

Debe abordarse otra perspectiva: la del alcance de la cobertura del seguro de desempleo en lo que se refiere al universo de trabajadores desempleados en el país.

Cuadro 5.5. Cobertura nominal del seguro de desempleo

Brasil y grandes regiones, 2002

Región	Solicitantes	Asegurados	Tasa de habilitación
Norte	200.727	196.765	98,0%
Noreste	743.549	732.842	98,5%
Centro-Oeste	400.423	394.316	98,5%
Sudeste	2.641.077	2.593.903	98,2%
Sur	896.896	889.608	99,2%
Brasil	4.882.672	4.807.434	98,5%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. SAEG-SD

Elaboración: DIEESE

El tema del alcance lleva directamente a considerar la cuestión del financiamiento del programa y su sostenibilidad. También evoca el debate sobre cuál es la prioridad y cuáles son las poblaciones que deben atenderse.

Para abordar esos temas es necesario, en primer lugar, verificar cuáles son los resultados obtenidos por una política pública. En el caso en cuestión, cabe preguntar cuál viene siendo, de hecho, la importancia de este mecanismo de garantía de ingresos en un mercado de trabajo adverso, para quienes ésta es la única alternativa de supervivencia. A partir de este cuadro, es razonable analizar las posibilidades de cambio y mejoramiento y también la forma de conectar mejor las diversas iniciativas con el fin de establecer, en realidad, una red de protección social en el país.

El seguro de desempleo en el Brasil se destina a quienes, de alguna forma, participan en el llamado mercado de trabajo estructurado: trabajadores con libreta de trabajo refrendada (es decir, con un vínculo formal reconocido) y con posibilidades de empleo permanente relativamente a largo plazo, en el mismo puesto, o de cambio rápido de un puesto de trabajo a otro.

Es evidente que estos criterios obedecen al marco jurídico del país: existe una legislación laboral que determina el reconocimiento de la relación laboral del empleado por el empleador. Sin embargo, no hay mayores impedimentos para despedir a los trabajadores, excepto en caso de embarazo y de algunas clases de accidente o de enfermedad.

Estas características básicas para el acceso al seguro de desempleo no son, en absoluto, las predominantes en el mercado de trabajo brasileño ni en los centros urbanos, cualquiera sea su tamaño, y tampoco se aplican a la población rural.

Los criterios vigentes para la habilitación de los trabajadores desempleados para el recibo del beneficio excluyen, en principio, a cerca de 40% de los trabajadores sin libreta de trabajo refrendada. Aunque este dato se refiera al año 2001, el porcentaje ha aumentado a lo largo de la década, lo que permite suponer que representa no sólo una situación permanente, sino que puede agravarse.

Las regiones Norte y Noreste presentan la mayor proporción de trabajadores sin libreta de trabajo refrendada, con estimaciones próximas o superiores a 50%. En la región Centro-Oeste, esa proporción es de 44,6%. Sin embargo, habría que descontar el grado de importancia del mercado de trabajo del Distrito Federal, caracterizado por la presencia mayoritaria de funcionarios públicos, para establecer la verdadera configuración del mercado de trabajo en la región.

Las regiones Sur y Sudeste presentan las mayores cifras absolutas y relativas de trabajadores con libreta de trabajo refrendada, lo que puede explicarse por la mayor organización de los mercados de trabajo regionales. Sin embargo, aún así, los trabajadores sin libreta de trabajo refrendada o sin vínculo formal de trabajo representan casi una tercera parte del total de esas regiones.

Otro factor condicionante de la habilitación para acceder al seguro de desempleo es la exigencia de un plazo mínimo de carencia de 16 meses para poder recibir el beneficio. Para los países que enfrentan problemas de altas tasas de rotación en la mano de obra, este criterio es un grave obstáculo para el acceso al beneficio.

En el año 2002, cerca de 40% de los trabajadores brasileños con libreta de trabajo cambiaron de empleo, según cálculos realizados a partir del Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED). Las mayores tasas de rotación se encuentran en las regiones Sur y Centro-Oeste. La región Sudeste presentó tasas cercanas a la media nacional y las regiones Norte y Noreste, por debajo de la misma.

En 1997, el DIEESE elaboró un indicador llamado cobertura real del seguro de desempleo para calcular la proporción de trabajadores amparados por el beneficio en comparación con el número de desempleados en el mercado formal. Con este indicador, se proyecta evaluar, entre quienes perdieron el empleo, cuántos se beneficiaron de esa modalidad de protección social.

Para determinar la cobertura real de dicho seguro se compara el número absoluto de beneficiarios, según el Sistema de Análisis Estadístico-Gerencial del Seguro de Desempleo (SAEG-SD), con el número de desvinculaciones ocurridas, según los datos del Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED).

Para obtener este indicador, presentado en el cuadro 5.8, se utilizaron el número de trabajadores desvinculados en 2002, según el CAGED y el número de trabajadores amparados por el seguro de desempleo en 2002, según el SAEG-SD.

La cobertura real del seguro de desempleo para el Brasil se sitúa en 48,8%; es decir, un poco menos de la mitad de los trabajadores desempleados que antes estaban cubiertos en el sector formal de la economía están amparados por el seguro de desempleo.

Las regiones Centro-Oeste (51,3%), Norte (58,9%) y Noreste (60,6%) presentan una cobertura real del seguro de desempleo por encima de la media nacional.

Las regiones Sudeste y Sur muestran las menores medias de cobertura real del país: 46,8% y 44,8%, respectivamente. Sin embargo, ambas dan cuenta de cerca de 77% de los trabajadores desvinculados y de alrededor de 75% de los asegurados. Los mercados de trabajo de las regiones Sudeste y Sur presentan un mayor grado de formalización y, también por eso, una tasa de rotación más elevada que las demás.

Este fenómeno guarda relación con el hecho de que las oportunidades de trabajo formal son más limitadas en las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste (con excepción del Distrito Federal, como ya se indicó), lo que da como resultado estructuras formales más cerradas, con menores oportunidades de acceso para las personas ex-

Cuadro 5.6. Trabajadores con libreta de trabajo refrendada

Brasil y grandes regiones, 2001

Grandes regiones	Trabajadores con libreta de trabajo refrendada (1) (2)		Militares y titulares de cargos públicos		Trabajadores con libreta de trabajo refrendada (1) (2)		Total (1) (2)	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	
Norte urbana	853.684	35,8	348.047	14,6	1.181.197	49,6	2.382.928	100,0
Noreste	3.396.606	32,6	1.173.478	11,3	5.860.539	56,2	10.430.623	100,0
Sudeste	13.212.808	57,8	2.150.642	9,4	7.496.888	32,8	22.860.338	100,0
Sur	4.458.947	59,4	701.495	9,3	2.350.477	31,3	7.510.919	100,0
Centro-Oeste	1.580.856	42,2	495.154	13,2	1.668.043	44,6	3.744.053	100,0
Brasil	23.502.901	50,1	4.868.816	10,4	18.557.144	39,5	46.928.861	100,0

Fuente: IBGE, PNAD. En: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2003 (en prensa)

Elaboración: DIEESE

Notas: (1) Incluidas las personas sin declaración de categoría de empleo. (2) Incluidos los trabajadores del servicio doméstico

Nota: Excluida la población de las zonas rurales de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá

Cuadro 5.7. Tasa de rotación

Brasil y grandes regiones, 2003 (1) (en %)

Grandes regiones	Tasa de rotación
Norte	38,29
Noreste	33,64
Centro-Oeste	46,78
Sudeste	38,90
Sur	43,13
Brasil	39,70

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. CAGED

Elaboración: DIEESE

Nota: (1) Estimación para junio de 2003

Cuadro 5.8. Cobertura real del seguro de desempleo

Brasil y grandes regiones, 2002

Grandes regiones	Desvinculados	Asegurados	Cobertura real
Norte	334.076	196.765	58,9%
Noreste	1.209.339	732.842	60,6%
Centro-Oeste	769.364	394.316	51,3%
Sudeste	5.545.854	2.593.903	46,8%
Sur	1.988.091	889.608	44,8%
Brasil	9.846.724	4.807.434	48,8%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. SAEG-SD y CAGED

Elaboración: DIEESE

cluidas de las mismas y, como consecuencia, menores tasas de rotación en el mercado formal.

Por el contrario, las estructuras más dinámicas existentes en el Sur y el Sudeste ofrecen un menor grado de protección, en vista de la alta tasa de rotación desfavorable para la presencia de un mayor número de trabajadores de acuerdo con la exigencia del período de carencia del beneficio.

Esta situación demuestra también la falacia de los argumentos presentados sobre posibles fraudes cometidos por algunos trabajadores, que preferirían ser despedidos y

recibir el beneficio. Puesto que todavía no se han presentado datos comprobatorios, tales afirmaciones aún hoy carecen de pruebas empíricas, aunque sigan utilizándose como argumentos válidos en el debate sobre la protección social en el mercado de trabajo. En otras palabras, la menor cobertura real del seguro de desempleo en las regiones donde la tasa de rotación es más alta demuestra que las situaciones dudosas —pese a la imposibilidad de afirmar que no ocurren— son marginales en un número tan grande de beneficios concedidos. De esa forma, la pérdida constante de empleo se presenta como uno de los factores más restrictivos para el acceso a la protección en situación de desempleo, puesto que crea una situación paradójica en la que las dimisiones, además de acabar con el derecho al trabajo, acaban también con la posibilidad de ingreso a los mecanismos de protección social. Así, las alternativas para ampliar el alcance del seguro de desempleo se someten a reconsideración en los criterios de acceso en lo que respecta al período de carencia entre un beneficio y otro y, en particular, a la tenencia de una libreta de trabajo refrendada. Sin embargo, también están directamente relacionadas con la política de despido de trabajadores sin ningún motivo, que se convirtió en práctica común en el país.

Otro aspecto del seguro de desempleo se refiere a su duración, es decir, al tiempo de beneficio del programa. En este caso, también surgen de nuevo las condiciones adversas preponderantes en el mercado de trabajo de esta década en el país. En 1989, en la región metropolitana de São Paulo, los trabajadores buscaban un nuevo puesto en promedio durante cuatro meses. En ese mismo año, solamente 2,9% de los cesantes de la región pasaban más de un año en la búsqueda de trabajo (DIEESE, 2001). En 1999, el tiempo de búsqueda se prolongó a 10 meses, en promedio, y ascendió a 21,8% la proporción de desempleados con más de un año de búsqueda, también en la zona metropolitana de São Paulo. En 2002, la situación era todavía más grave en varias regiones metropolitanas del país, como lo muestran los datos del cuadro 5.9. Hay un importante porcentaje de trabajadores cuyo tiempo de búsqueda de un nuevo empleo es superior al período cubierto por el seguro de desempleo.

El pago del seguro de desempleo, realizado hoy hasta por cinco meses, cubriría solamente el período de búsqueda de trabajo de una proporción situada entre cerca de una tercera parte y 40% de los trabajadores, en el caso hipotético de que todos pudieran acceder al beneficio en todas las regiones metropolitanas consideradas.

Es observable, que una proporción próxima a 25% de los trabajadores ha pasado de 6 meses a 1 año en la búsqueda de empleo. Si también se agregaran los trabajadores que han buscado un nuevo empleo durante 1 año o más, el porcentaje superaría el 50% en gran parte de las regiones analizadas. Éste es el caso de Salvador (55,1%), el Distrito Federal (56,4%) y Belo Horizonte (56,5%). São Paulo presenta un porcentaje cercano a esa proporción (49,4%) y Porto Alegre, el menor porcentaje, con 45,6%.

El seguro de desempleo brasileño, tal como está estructurado hoy, no permite atender las necesidades de los trabajadores en situación de desempleo de larga duración, característica de una gran parte del desempleo en el momento actual en el país. Por el contrario, se basa en una perspectiva de desempleo “friccional”, inadecuada para resolver el problema más grave de la economía brasileña.

Por esta razón, se hace necesario discutir la extensión del beneficio del seguro de desempleo para que logre una mayor eficacia en lo que se refiere a cobertura y alcance.

Ya se tomaron medidas en ese sentido, tales como la introducción de los pagos extra del seguro de desempleo en 1999, con miras a atender la modalidad de desempleo

Cuadro 5.9. Desempleados según el tiempo de búsqueda de trabajo

Regiones metropolitanas y Distrito Federal, 2002 (en %)

Regiones metropolitanas	Tiempo de búsqueda de trabajo						Total
	Hasta 3 meses			De 3 a 6 meses	De 6 meses a 1 año	1 año ó más	
	Hasta 1 mes	De 1 a 3 meses	Total				
São Paulo	14,6	19,1	33,8	17,8	24,3	24,1	100,0
Porto Alegre	14,4	21,2	35,6	18,8	24,3	21,3	100,0
Belo Horizonte	9,3	16,4	25,7	17,8	26,6	29,9	100,0
Salvador	12,0	17,1	29,1	15,8	25,1	30,0	100,0
Distrito Federal	9,3	16,4	25,7	17,8	26,4	30,1	100,0

Fuente: DIEESE/SEADE, Ministerio de Trabajo y Empleo/FAT y convenios regionales. Investigación de empleo y desempleo (PED). En: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2003 (en prensa)

Elaboración: DIEESE

Nota: No se dispuso de información referente a la región metropolitana de Recife

de larga duración. Obviamente, son medidas puntuales, pero indican la posibilidad de reformulación y adaptación de las políticas del seguro de desempleo según las necesidades de la sociedad.

Perfil del asegurado

Un aspecto fundamental referente a la garantía de ingresos en situación de desempleo es el perfil del beneficiario. Es importante saber quién tiene acceso al programa, con el fin de evaluar cuáles son los segmentos de la población desempleada bajo su protección.

Los asegurados son, en su mayoría, del sexo masculino y en 2001 representaron 68,1% del total de los beneficiarios. Tal distribución demuestra la dificultad que tienen las mujeres para obtener seguro de desempleo, ya sea por su forma de inserción más precaria en el mercado de trabajo o por probables dificultades de acceso. Eso se debe a que, desde mediados de los años noventa, las mujeres representan cerca de la mitad de los desempleados en las regiones metropolitanas estudiadas por la PED, a saber, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador y el Distrito Federal. Se han corroborado los mismos datos en la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) realizada anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

El grupo de edad con mayor participación porcentual en el acceso al seguro de desempleo es el de 30 a 39 años (que representó 29,1% en el país en 2001), seguido muy

de cerca por las personas de 18 a 24 años (27,7% en el mismo año). Es significativa la diferencia para los desempleados de 40 a 49 años, que representaron solamente 15,1% de los asegurados en 2001. Los mayores de 50 años representaron 5,8% de los beneficiarios. Entre las grandes regiones del país, la distribución se mantiene uniforme según la lógica señalada, con excepción de los porcentajes de asegurados de 14 a 17 años en las regiones Centro-Oeste y Sur, que representan un punto por encima de las demás.

Los asegurados, en su mayoría, son personas desempleadas que han recibido enseñanza fundamental completa (antigua 8ª serie [escuela primaria] completa, como consta en el cuadro 5.11.) y representan 62,4% del total. Los desempleados que han recibido enseñanza media completa e incompleta (antiguo 2º grado [escuela secundaria]) representan otro 31,9%. En otras palabras, 94,3% de los desempleados atendidos por el seguro de desempleo han estudiado hasta el nivel de enseñanza media completa (antiguo 2º grado completo).

El seguro de desempleo atiende a los trabajadores con salarios más bajos, en su absoluta mayoría. Más de 80% de quienes recibieron el seguro de desempleo en 2001 tenían una remuneración hasta de tres salarios mínimos en el empleo anterior. De ellos, 54% estaban entre quienes recibían hasta dos salarios mínimos mensuales. Es evidente que la distribución según la remuneración en el empleo anterior está directamente relacionada con las estructuras salariales existentes en cada una de las diferentes regiones del país. Sin embargo, es preciso recalcar la elevada frecuencia del recurso al seguro por parte de los trabajadores de menor rendimiento en la región Noroeste: entre los beneficiarios del seguro de desempleo, 53,7% recibían hasta 1,5 salarios mínimos en su puesto anterior.

La remuneración ofrecida por el seguro de desempleo, equivalente a cerca de 1,8 salarios mínimos como máximo, no llega a ser un atractivo para quienes tenían niveles elevados de remuneración. Por lo tanto, se espera que, de cierta forma, la participación de los trabajadores de mayor rendimiento sea inferior a los otros casos, porque esas son personas que pueden contar con otras estrategias de supervivencia en situaciones de desempleo. Aunque su valor sea obviamente insuficiente, el seguro de desempleo se ha convertido en una alternativa importante para las familias de bajos ingresos, según se demuestra en los datos presentados.

Así como sucede con la remuneración, la frecuencia del recurso al seguro de desempleo según el sector de actividad del puesto de trabajo ocupado antes por el asegurado también refleja la constitución y las fluctuaciones del mercado de trabajo nacional. En su comportamiento coyuntural, éste expresa las pérdidas de puestos de trabajo que ocurren en un determinado sector. En sentido estructural, revela no solamente el saldo de los movimientos de reestructuración y desempeño sectorial, sino también los sectores económicos que utilizan el recurso de la rotación de forma intensa en la gestión de la mano de obra, así como los que establecen condiciones de trabajo que no están de conformidad con la norma legal, como en el caso de la falta de la libreta de trabajo refrendada por el empleador.

Un sector paradigmático en este aspecto es la construcción civil porque, pese a las dificultades impuestas a esa actividad por la contracción económica, solamente 10,9% de los asegurados en el año 2001 trabajaban anteriormente en esa industria. En este caso, la poca permanencia en el puesto de trabajo se suma a las también precarias

Cuadro 5.10. Distribución de la población amparada por el seguro de desempleo según grupo etáreo
Brasil y grandes regiones, 2001 (en %)

Grandes regiones	14-17 años	18-24 años	25-29 años	30-39 años	40-49 años	50-64 años	Mayores de 65 años	Total
Norte	1,0	26,3	22,8	30,3	14,2	5,1	0,2	100,0
Noreste	0,7	26,4	22,4	30,7	14,4	5,3	0,1	100,0
Centro-Oeste	2,7	29,1	21,2	28,0	13,2	5,6	0,3	100,0
Sudeste	1,8	27,6	19,9	28,9	15,8	5,8	0,2	100,0
Sur	2,8	29,1	19,4	28,3	14,9	5,3	0,1	100,0
Brasil	1,8	27,7	20,5	29,1	15,1	5,6	0,2	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Avaliação do seguro de desemprego*

Elaboración: DIEESE

Cuadro 5.11. Distribución de la población amparada por el seguro de desempleo según el grado de instrucción

Brasil, 2001

Grado de instrucción	Asegurados	%	% acumulado
Analfabeto	82.225	1,8	1,8
4ª serie incompleta	368.201	7,9	9,7
4ª serie completa	537.326	11,5	21,2
8ª serie incompleta	1.045.119	22,5	43,7
8ª serie completa	869.649	18,7	62,4
2º grado incompleto	504.231	10,8	73,2
2º grado completo	981.170	21,1	94,3
Superior incompleta	133.337	2,9	97,2
Superior completa	131.318	2,8	100,0
Total	4.652.576	100,0	-

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Avaliação do seguro de desemprego*

Elaboración: DIEESE

Nota de la traductora: El sistema de enseñanza del Brasil se divide en educación básica y superior. La educación básica comprende enseñanza infantil; enseñanza fundamental, que dura 8 años (antigua 8ª serie equivalente a la escuela primaria); y enseñanza media (antiguo 2º grado equivalente a la escuela secundaria), que dura 3 años. La educación superior comprende estudios universitarios, profesionales y técnicos

Cuadro 5.12. Distribución de la población amparada por el seguro de desempleo según la escala salarial en el empleo anterior

Brasil y grandes regiones, 2001 (en %)

Grandes regiones	Hasta 1,0 SM	1,01 a 1,50 SM	1,51 a 2,0 SM	2,01 a 3,0 SM	3,01 a 5,0 SM	5,01 a 10,0 SM	Más de 10 SM	Total
Norte	9,3	31,8	22,9	21,5	10,1	3,5	0,9	100,00
Noreste	15,5	38,2	18,7	16,8	7,3	2,7	0,8	100,00
Centro-Oeste	9,0	28,2	26,1	22,2	9,8	3,6	1,1	100,00
Sudeste	5,3	19,5	20,7	30,6	15,2	6,3	2,4	100,00
Sur	5,6	20,2	30,2	26,9	11,7	4,2	1,2	100,00
Brasil	7,5	23,9	22,6	26,6	12,7	5,0	1,7	100,00
% acumulado	7,5	31,4	54,0	80,6	93,3	98,3	100,0	

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Avaliação do seguro de desemprego*

Elaboración: DIEESE

formas de contratación en este sector, lo que impide el acceso de los trabajadores al beneficio.

Por lo tanto, el seguro de desempleo demuestra ser una radiografía bastante precisa del mercado de trabajo brasileño.

Como forma de protección social, dicho seguro exige un perfeccionamiento para alcanzar un contingente mayor de trabajadores, así como medidas dirigidas hacia el propio mercado de trabajo con el fin de garantizar su más amplia aplicación.

Bonificación salarial anual

La bonificación salarial es un beneficio del valor de un salario mínimo anual asegurado al trabajador que haya recibido, en promedio, hasta dos salarios mínimos mensuales en el último año, que pueda demostrar que ha tenido un vínculo de empleo por lo menos por 30 días en un período igual y que haya estado inscrito en el PIS/PASEP por lo menos durante 5 años. Los trabajadores que hayan recibido, en promedio, más de dos salarios mínimos mensuales tienen derecho al rendimiento de la cuenta del Fondo de Participación del PIS/PASEP, siempre y cuando se hayan inscrito en el programa antes de octubre de 1988.

El período de recibo comienza en el segundo semestre de cada año y se extiende hasta el primer semestre del año siguiente, según el calendario estipulado por el Ministerio de Trabajo y Empleo y por el CODEFAT. No es necesaria la inscripción del trabajador para recibir la bonificación, puesto que la identificación de los posibles beneficiarios y la elaboración de un calendario de pago es de responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Empleo. Esa identificación se hace cuando la empresa o el órgano con el cual el trabajador tiene un vínculo de empleo llena la Relación Anual de Información Social (RAIS).

Cuadro 5.13. Distribución de la población amparada por el seguro de desempleo por sector de actividad en el empleo anterior

Brasil, 2001

Sectores	Asegurados	%
Industria agropecuaria	291.267	6,3
Servicios	1.546.438	33,3
Comercio	1.201.028	25,8
Construcción civil	506.139	10,9
Industria	1.094.785	23,6
Otros	6.627	0,1
Total	4.646.284	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Avaliação do seguro de desemprego*

Elaboración: DIEESE

El programa de bonificación salarial se instituyó en 1970, con una estructura similar para los trabajadores de los sectores público y privado. Su objetivo era convertirse en un fondo de participación mediante contribuciones de los empleadores que se distribuirían en cuentas individuales, en nombre de cada empleado o servidor público. Los fondos se unificaron en 1975, bajo la denominación de PIS/PASEP. La institución de la RAIS, en el mismo año, sirvió de apoyo para el cumplimiento de la legislación del fondo, entre otros objetivos. La ejecución de los pagos de la bonificación salarial se rige por medio de resoluciones del CODEFAT. Las contribuciones al PIS/PASEP son administradas por la Secretaría de Ingreso Federal, así como su cobro, fiscalización, método de identificación de hechos generadores y aplicación de alícuotas.

El número de bonificaciones salariales pagadas en el ejercicio 2002/2003 se estima en R\$5,9 millones aproximadamente. Esa proporción de beneficios es 52% superior al número pagado cuando se instauró el sistema en 1989.

Durante el ejercicio de 2001/2002, cerca de 91,4% de los trabajadores estimados como posibles beneficiarios del programa por el Ministerio de Trabajo y Empleo cobraron la bonificación salarial. En cifras absolutas, se beneficiaron 5.618.806 trabajadores en un universo de 6.147.125 que cumplían con las exigencias de la bonificación salarial. Del total de 27,9 millones de puestos de trabajo formales en 2002, el número de trabajadores identificados como posibles beneficiarios fue de 22,0% y el de quienes recibieron la bonificación ascendió a 20,1%.

Según un cálculo aproximado, en vista de las diferencias metodológicas de las estadísticas acopiadas, los trabajadores con derecho a la bonificación en el ejercicio 2001/2002 correspondieron a cerca de 30% del total de trabajadores en el país con un rendimiento del trabajo principal hasta de dos salarios mínimos, según los datos de la PNAD/IBGE para el año 2001. En el Brasil existían en ese año cerca de 23,5 millones de trabajadores con un rendimiento de hasta dos salarios mínimos, con libreta de trabajo refrendada o sin ella, titulares de cargos públicos y militares.

El cuadro 5.16. muestra los contingentes regionales de trabajadores que recibieron hasta dos salarios mínimos. Su importancia es significativa en las regiones Noreste (62,3%), Norte (58,2%) y Centro-Oeste (52,9%). Aún en las regiones Sudeste y Sur, esos trabajadores representan una proporción significativa de 43,5% y 43,1%, respectivamente. La distribución de los puestos de trabajo con vínculo formal presenta una configuración diferente según las grandes regiones, de acuerdo con lo observado anteriormente. Sin embargo, sigue siendo importante la participación de la región Noreste, ya que agrega el mayor porcentaje de trabajadores que reciben hasta dos salarios mínimos. En el ejercicio de 2002/2003, los datos preliminares del informe del Ministerio de Trabajo y Empleo de enero de 2003 indicaban que había cerca de 7,1 millones de trabajadores con derecho a la bonificación salarial en ese período, con un aumento de 16% en relación con el año anterior y de los cuales cerca de 80% ya habían recibido su beneficio.

La bonificación salarial anual presenta potencialmente cualidades evidentes para contribuir al proceso de redistribución del ingreso, tanto por el público que abarca como por su forma de financiamiento, consolidada en contribuciones de las empresas sobre el valor agregado. No está de más recordar que esta bonificación se conoce como el 14º salario.

Cuadro 5.14. Evolución y número de bonificaciones salariales anuales pagadas

Brasil, 1989-2003

Ejercicio total	Beneficios pagados	Índice (base 89/90 = 100)
89/90	3.937.180	100,0
90/91	4.900.028	124,5
91/92	4.069.244	103,4
92/93	3.947.266	100,3
93/94	5.229.100	132,8
94/95	5.308.749	134,8
95/96	5.023.939	127,6
96/97	4.664.910	118,5
97/98	4.467.820	113,5
98/99	4.512.878	114,6
99/2000	4.819.813	122,4
2000/2001	4.837.664	122,9
2001/2002	5.618.806	142,7
2002/2003 (1)	5.969.657	151,6
Total	67.306.982	

Fuente: CODEFAT. Relatório anual

Elaboración: DIEESE

Nota: (1) estimación

Cuadro 5.15. Puestos de trabajo con vínculo formal

Brasil y grandes regiones, 2002

Grandes regiones	Puesto de trabajo con vínculo formal	%
Norte	1.280.142	4,5
Noreste	4.516.757	16,2
Centro-Oeste	2.275.692	8,1
Sudeste	14.888.070	53,3
Sur	4.991.979	17,9
Brasil	27.952.640	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. RAIS/CAGED

Elaboración: DIEESE

Cuadro 5.16. Distribución de los asalariados por nivel de rendimiento en salarios mínimos

Brasil y grandes regiones, 2001, (en %)

Nivel de rendimiento	Brasil	Norte Urbana	Noreste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Hasta 1 SM	24,1	27,0	41,0	16,5	16,1	22,1
Más de 1 a 2 SM	26,0	31,2	21,3	27,0	27,7	30,8
Hasta 2 SM	50,1	58,2	62,3	43,5	43,8	52,9
Más de 2 SM	36,9	33,0	16,4	46,0	40,5	38,2
Sin rendimiento	11,6	7,1	19,5	6,3	15,0	8,1
Sin declaración	1,4	0,4	1,1	2,2	0,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IBGE. PNAD. En: DIEESE. *Anuário dos Trabalhadores 2003* (en prensa)

Elaboración: DIEESE

Nota: a) Excluida la población de las zonas rurales de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá. Los datos se refieren al rendimiento mensual en el trabajo principal de los asalariados, incluidos los titulares de cargos públicos y militares

Al igual que el 13º salario, tiene un efecto importante para la economía, aunque diferente del de ese salario, puesto que la bonificación salarial se paga a un menor número de trabajadores y de forma diluida a lo largo del año. La información del cuadro 5.3. muestra el monto anual pagado a título de bonificación salarial desde 1995. El valor estimado para 2002, de cerca de R\$1.300 millones, representa un ingreso mensual medio superior a los R\$100 millones entre las familias de bajos ingresos del país.

Consideraciones finales

Una de las principales consecuencias de las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo viene a ser el aumento del grado de incertidumbre al cual pasaron a estar sujetos los trabajadores en general.

“Este proceso asumiría la forma de una creciente ampliación de la inseguridad del trabajo que, a su vez, señalaría una mayor desestructuración del mundo laboral constituido en el período de la posguerra. Esta expansión de la inseguridad del trabajo se encontraría en diferentes niveles: inseguridad en el mercado del trabajo, inseguridad en el empleo, inseguridad en el ingreso, inseguridad en la contratación e inseguridad en la representación laboral” (Mattoso, 1995, p.77).

La incertidumbre previamente citada es común a la inmensa mayoría de los trabajadores en diversos países. Además del riesgo evidente de desempleo, cuyas tasas se estabilizaron en niveles más elevados que en los llamados años de oro del capitalismo,

hay una pérdida efectiva del poder adquisitivo de los salarios, una pérdida de las garantías legales del trabajo y una crisis de representación colectiva de los trabajadores.

El vacío del poder de ejecución de las políticas de bienestar por parte del Estado, fenómeno intrínseco a la pérdida de las garantías del trabajador, viene a ser un terrible complemento de la incertidumbre citada anteriormente.

En América Latina, donde los programas de protección social nunca alcanzaron el mismo éxito que en los países con un Estado benefactor, la nueva configuración de las relaciones laborales hizo que la situación fuera aún más caótica: los trabajadores de bajos ingresos y los desempleados quedaron todavía más sujetos a situaciones de deterioro de sus condiciones de vida.

El empeoramiento de las condiciones de vida de esas poblaciones se deriva del crecimiento económico desatinado de la última década y del deterioro de los mercados de trabajo. A su vez, ese deterioro ha sido una consecuencia tanto de la contracción económica como de los cambios tendientes a la desregulación del trabajo, en un círculo vicioso que solamente puede interrumpirse con una nueva perspectiva sobre el desarrollo económico y social.

Dentro de este contexto se da el crecimiento del llamado sector informal de la economía. La utilización indiscriminada del término *informal* ha traído una confusión conceptual (y práctica) cada vez mayor alrededor de esa cuestión. Por lo tanto, se llama *informales* tanto a los trabajadores que tratan de realizar actividades para garantizar su subsistencia en pequeños negocios, generalmente como autónomos o en empresas familiares, como a quienes trabajan en una relación asalariada típica en la cual falta el contrato de trabajo legalizado, a los contratados como autónomos que trabajan para una sola empresa y a los trabajadores tercerizados. Con frecuencia, se agregan también al llamado sector informal todas las empresas carentes de legalización, sin matrícula de funcionamiento y de pago de impuestos, cualquiera que sea su ramo de actividad o tamaño.

No es el objetivo del presente documento resolver esta espinosa discusión conceptual y política. Sin embargo, es necesario hacer la distinción posible entre las situaciones en que se encuentran las personas en relación con el trabajo, con el fin de colocar de una forma más adecuada el objetivo, el alcance y los resultados de los programas analizados.

El primer asunto relacionado con los programas de seguro de desempleo y bonificación salarial tiene que ver con su objetivo. Estos son programas dirigidos hacia el mercado de trabajo, con miras a actuar sobre el mismo de tal manera que los salarios no bajen en exceso y que haya, aunque sea en modesto grado, alguna forma de distribución de utilidades. Estas son medidas de carácter general que aspiran a tener como resultado el mantenimiento de un nivel mínimo de consumo. Desde el punto de vista de las personas, buscan garantizar la *permanencia de su inclusión* en el mercado de trabajo y de consumo.

De esta forma, es equívoco el debate sobre la eficacia de estas políticas desde el punto de vista de la inclusión social de los segmentos que están marginados del mercado de trabajo. Para estas poblaciones, las iniciativas se desarrollan a partir de otro marco (teórico y práctico), tales como las garantías universales de ingresos, los proyectos de desarrollo local y sostenible, los grandes programas de inclusión, por

ejemplo, la propuesta del programa Hambre Cero recién ejecutado, y los proyectos de reforma agraria.

Por lo tanto, se hace necesario distinguir entre las medidas endógenas y exógenas a los programas, con el fin de buscar su perfeccionamiento. Por medidas endógenas se entiende las que están situadas dentro del objetivo de actuación y organización institucional de los programas. A su vez, las medidas exógenas se refieren a la organización social, al marco jurídico y a las concepciones políticas en cuanto a la forma y los requisitos del desarrollo económico y social del país.

El programa de bonificación salarial anual puede considerarse una forma amplia de participación de los trabajadores en los resultados de las empresas. En relación con su funcionamiento, el límite máximo de dos salarios mínimos para recibir el beneficio abarca una proporción bastante significativa de los trabajadores, como ya se subrayó, además de estar bien situado cerca de la llamada línea de pobreza individual. Por lo tanto, a corto plazo, no se trata de discutir su posible ampliación. Existe, sin embargo, una tarea de difusión de información sobre este beneficio, dado que los trabajadores que no se presentan para recibirlo, en la actualidad se acercan a 20% en cada ejercicio económico.

En lo que se refiere al seguro de desempleo en el Brasil, hay cuestiones fáciles de identificar, ya tratadas en el presente estudio y por otros especialistas en el tema: hay un claro desfase entre el funcionamiento actual del mercado de trabajo y sus criterios de acceso y pago de los beneficios. Por lo tanto, como medidas endógenas al programa, pueden citarse las siguientes sin intención de que sean exhaustivas:

- *Alcance:* Es preciso buscar formas de rescatar el trabajo sin tener libreta de trabajo refrendada, con el fin de ampliar el número de personas que puedan acceder al seguro. De la misma forma, hay que enfrentar el debate sobre el desempleo de los trabajadores autónomos con el fin de incluirlos entre los posibles beneficiarios.
- *Intervalo entre beneficios:* El intervalo de 16 meses entre los períodos adquisitivos es demasiado largo en vista de la rotación existente.
- *Duración:* Hay varios aspectos que se deben abordar en este punto. En primer lugar, el número máximo de cinco pagos no corresponde al tiempo medio de búsqueda de un puesto de trabajo. Por consiguiente, la emisión de 3 ó 4 pagos, con base en la duración del vínculo del empleo anterior, dista aún más de ser suficiente y se ve agravada por depender de un requisito que no guarda relación alguna con las posibilidades que tiene el trabajador de encontrar un nuevo puesto. Un criterio mínimo universal, que cuente con el mismo número de pagos para todos, sería una opción más adecuada e incluso simplificaría el trámite de solicitud y de pago. Como ya se comentó, el seguro de desempleo en el Brasil todavía no reconoce la situación de desempleo de larga duración que trataron de resolver los sindicatos por medio de la propuesta de aumento del número de pagos, que entró en vigor en 1999. A diferencia de un prolongado período medio de búsqueda de un nuevo empleo, el desempleo a largo plazo exige un régimen específico, no solamente para identificar a los trabajadores en esa situación, sino también para incluirlos en medidas de apoyo que sean adecuadas, y en el pago por un período más extenso.
- *Valor:* Los pagos del seguro de desempleo comprenden desde 1 hasta 1,87 salarios mínimos en el mejor de los casos que, en valores nominales de septiembre de

2003, corresponden a un monto situado entre R\$240,00 y R\$449,04. Aunque los niveles salariales del país sean, de hecho, muy bajos, obviamente el valor pagado no es suficiente.

- *Modalidades:* Hoy en día el seguro de desempleo tiene apenas tres especificaciones diferentes: general, para los pescadores artesanales y para los empleados del servicio doméstico. En este último caso, el avance de su inclusión no mitiga el malestar creado por la diferenciación de criterios vigentes para esos trabajadores que, en su inmensa mayoría, son mujeres con salarios bajos y en condiciones de vida y de trabajo extremadamente vulnerables. Bajo otro aspecto, se pueden estudiar varias modalidades específicas del desempleo de larga duración, junto con otras modalidades para los trabajadores de más edad que tienen dificultad para reingresar al mercado de trabajo o sin esas modalidades, por ejemplo. En ese caso se incluiría también a los trabajadores de sectores específicos sujetos a condiciones económicas adversas o a interrupciones involuntarias del trabajo, como es el caso de los cosechadores.
- *Contribuciones:* El asunto de la rotación lleva también al hecho de que las contribuciones de las empresas son iguales, aunque algunos sectores económicos utilicen este expediente con mayor intensidad e impongan sanciones a los trabajadores y a la sociedad. Por lo tanto, sería una forma de ampliar la contribución al fondo así como de desestimular esa práctica y relacionar los valores pagados con las tasas de rotación sectoriales.
- Las medidas de carácter exógeno, que tienen efecto directo en los dos programas, se refieren a la reanudación del crecimiento económico, la formalización del trabajo (que incluye restricciones para el despido de trabajadores sin motivo) y la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

Esas medidas se toman con miras a reencauzar al país hacia una ruta de acumulación favorable, tal como se defiende en los presupuestos del keynesianismo social. En otras palabras, es posible tomar medidas institucionales que signifiquen el regreso al proceso de formalización de las relaciones laborales, ya sea a través de la formación de un consenso social, como es el objetivo del Foro Nacional del Trabajo, que trata en este momento de la reforma sindical y laboral, ya sea a través del refuerzo de la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales, claramente abandonada en los últimos años.

En este aspecto, vale considerar que es indispensable reconocer el vínculo de trabajo, por lo que significa en términos de acceso de los trabajadores a la red de protección social y al fortalecimiento de los fondos públicos. De la misma forma, la restricción del despido sin motivo, además de la ganancia social evidente por causa de la mayor estabilidad del trabajo, reduciría mucho los perjuicios sociales emanados de la excesiva rotación practicada en la economía brasileña.

Por lo tanto, es importante que el carácter de la reforma sindical y laboral que se recomiende en el Foro del Trabajo concuerde con las necesidades de la sociedad de dar mayor protección a los ciudadanos y no se centre prioritariamente en una flexibilización de índole liberal. Esta última tiene resultados ya conocidos, como el aumento de la incertidumbre y la restricción de la acción pública en el establecimiento de las condiciones sociales necesarias para lograr mayor igualdad y además no ha propiciado

ninguno de los resultados de crecimiento que se ha propuesto lograr.

La importancia de la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo como política de garantía de ingresos y como impulsora del desarrollo, además de su función en el rescate de la enorme deuda social brasileña, merecería mucho más espacio del que se le ha reservado en el presente trabajo.

El impacto del salario mínimo como política distributiva ya se demostró bastante, incluso en época reciente, aunque el país no haya conocido todavía una política activa para recomposición y manutención de su valor real. En el caso de nuestro estudio, el aumento del salario mínimo en sí ampliaría los valores de ambos programas, así como el público atendido con la bonificación salarial, sin mencionar su efecto decisivo en el consumo y, como consecuencia, en el empleo.

Por lo tanto, la discusión de los programas de garantía de ingresos en el país, orientados hacia la inclusión social o hacia el mercado de trabajo, no es un debate sólo sobre la forma de financiar las políticas públicas con recursos reconocidamente escasos. Es un camino conducente a la discusión de lo poco que hay que dividir entre muchos y al brusco encuentro de prioridades, todas igualmente inaplazables.

El debate pertinente está en salir de la parálisis en que se encuentran las sociedades, en particular los países más pobres y en desarrollo: cómo crecer con la distribución del ingreso y crear condiciones de bienestar que permitan lograr una sostenibilidad social.

Por lo tanto, la reanudación del crecimiento económico es una condición necesaria para el ajuste de las cuentas sociales del país. Es necesario acumular créditos sociales para garantizar el empleo, el ingreso, las condiciones de vida y la dignidad de la población brasileña.

Esta es la lección que se debe aprender en casa sobre el presente y el futuro.

Referencias

- Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Deliberación del Fondo de Amparo al Trabajador. 2001. *Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercício de 1999*. Brasília, Brasil: Ministerio de Trabajo y Empleo.
- . (Sin fecha). *Avaliação do seguro de desemprego 2001*. Brasília, Brasil: Ministerio de Trabajo y Empleo.
- Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE). *Anuário dos Trabalhadores*. 2003. En Prensa.
- . 2001. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, Brasil: DIEESE.
- . 1998. *Matriz de Indicadores: Seguro de desemprego*. São Paulo, Brasil: DIEESE. (Sistema de Acompanhamento de Políticas Públicas Orientadas para o Mercado de Trabalho). Documento mimeografiado.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE). 2002. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD 2001. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE.
- Mattoso, Jorge. 1995. *A Desordem do Trabalho*. São Paulo, Brasil: Scritta.
- Standing, Guy. 1999. *Global Labour Flexibility*. Londres, Reino Unido: MacMillan Press Ltd.

Sitios consultados en Internet

www.caixa.fazenda.gov.br

www.dieese.org.br

www.ibge.gov.br

www.MTE.gov.br



Capítulo 6

Creación y destrucción de empleos en Argentina

Carola Pessino

Luis Andres¹

Introducción

La economía de Argentina es una de las más inestables de América Latina. Si bien disfrutó de períodos relativamente prolongados de crecimiento económico vigoroso entre los años sesenta y finales de los noventa, estos se vieron interrumpidos por abruptas crisis macroeconómicas que condujeron a devaluación, hiperinflación y profundas recesiones. Argentina introdujo reformas estructurales en sus mercados de bienes y capitales durante los años noventa, pero en lo correspondiente a otros importantes aspectos tales como la desregulación del mercado laboral, las reformas fiscales a nivel nacional y provincial, y una amplia reforma política y gubernamental, lo realizado fue insuficiente. De ahí que el mercado laboral, especialmente los puestos de trabajo existentes, se haya visto gravemente afectado por esas crisis.

1. Carola Pessino está afiliada con el Centro de Evaluación y Estudios en Economía Social para el Alivio de la Pobreza (CESyP), Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Luis Andres está afiliado con la Universidad de Chicago.

La dinámica del mercado laboral se fundamenta, más que nada, en el número de empleos que crea y elimina el mercado, lo cual incide en la duración del desempleo. Las reglas que rigen el mercado laboral,² el comportamiento macroeconómico, la globalización³ y el perfil de las decisiones individuales de empleo⁴ parecen ser los factores principales que impulsan la dinámica de trabajadores en este mercado.

La literatura presenta dos maneras de abordar los flujos laborales brutos: los estudios que emplean un enfoque de búsqueda y correspondencia para analizar los flujos de trabajadores,⁵ y aquellos que se concentran en la creación y eliminación de empleos para cuantificar los flujos de empleos.⁶ Los flujos brutos de “trabajadores” se diferencian claramente de los flujos brutos de “empleos”. Los flujos de trabajadores incluyen todos los movimientos de trabajadores que consiguen y pierden empleos, mientras que los flujos de empleos miden la creación y destrucción brutas de puestos de trabajo, lo que refleja en parte, la expansión y contracción tanto de las entidades individuales como de la economía como conjunto.

Comprender cabalmente la dinámica de los flujos del mercado laboral, especialmente la forma en que los acontecimientos importantes inciden en ellos, es crítico para poder formular políticas laborales eficaces. Este capítulo se concentra específicamente en dos de estos acontecimientos: la globalización y la devaluación. La primera, se define como la política de apertura comercial externa y de las fluctuaciones del tipo de cambio que se inició en Argentina a comienzos de los años noventa; mientras que la segunda se definió por el abandono del Plan de convertibilidad en virtud del cual la moneda argentina había quedado vinculada al dólar durante 11 años.⁷ Comprender las ramificaciones económicas de estos fenómenos es importante por tres motivos. En primer lugar, dado que Argentina efectuó algunas reformas parciales, ello representa un marco relevante para su análisis. En segundo término, dado que la economía argentina es la segunda más importante de América Latina, este análisis podría aplicarse al resto de la región. Por último, el presente análisis y las recomendaciones de políticas

2. Blanchard y Portugal (2001) comparan dos países —Estados Unidos y Portugal— que tienen niveles de desempleo similares pero instituciones del mercado laboral sumamente distintas que están encargadas de proteger al trabajador. Concluyen que la tasa de desempleo, en vista de esa protección, exhibe flujos mucho menores y una duración del desempleo mucho mayor que en Estados Unidos.

3. Pessino (1995) trata la cuestión del modo en que el mercado laboral está respondiendo, por un lado, al ajuste real producido por las políticas de liberalización del comercio exterior y la estabilidad macroeconómica, y por el otro, los desequilibrios sectoriales ocasionados por los tipos de cambio reales bajos.

4. Por ejemplo, el modelo de Jovanovic (1979) explica las siguientes peculiaridades de la búsqueda de empleo: (a) en promedio, los salarios aumentan a medida que el individuo pasa tiempo en el empleo, (b) las renuncias guardan una relación negativa con el tiempo de empleo, y (c) la probabilidad de una nueva renuncia guarda una relación negativa con el nivel de salario corriente. Neal (1999) también define un modelo afín sobre la búsqueda de carrera.

5. Véanse, por ejemplo, Pissarides (1985, 1990), Blanchard y Diamond (1989, 1990) y Mortensen y Pissarides (1999).

6. Véanse, por ejemplo, Leonard (1987), Davis y Haltiwanger (1990, 1992) y Davis, Haltiwanger y Schuh (1996).

7. Véase un análisis detenido en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/report/intro44ing.pdf>.

que contiene pueden inspirar a futuros reformadores a reducir la tasa de desempleo del país que se mantiene persistentemente elevada.

En términos del marco temporal, el análisis de la globalización se concentra en la transición de la crisis de finales de los años ochenta, con una economía sumamente cerrada y regulada, en medio de una hiperinflación, hacia un período de apertura en el que imperaron las privatizaciones y la desregulación generalizadas. El análisis de la devaluación examina el tránsito del prolongado período de recesión hacia la crisis financiera e institucional de 2001.

Se emplean encuestas de hogares para describir los flujos de los mercados laborales, provenientes de la zona metropolitana del Gran Buenos Aires. El primer paso será realizar un análisis descriptivo de las matrices de transición y de los niveles de creación y destrucción de empleos. A continuación se aplicarán dos metodologías econométricas afines, con el objeto de evaluar las repercusiones de la globalización y la devaluación en la dinámica laboral.

Los resultados principales son que la globalización hizo aumentar la destrucción de puestos de trabajo, especialmente en el sector de los servicios de Argentina, sin que hubiese un efecto significativo en la creación de empleos, lo cual produjo un período de pérdida neta de empleos. Con respecto a la devaluación de enero del 2002, el efecto en el corto plazo fue que el riesgo de pérdida del empleo disminuyó, pero a diferencia de la globalización, ese resultado fue heterogéneo de un grupo a otro, lo que produjo reasignaciones generalizadas entre distintos sectores, tamaños de empresas y grupos demográficos.

Breve descripción de los antecedentes de Argentina

La década de los ochenta se caracterizó por una tasa nula de crecimiento, períodos de elevada inflación y, hacia fines de la década, un grave episodio de hiperinflación. La economía era cerrada y regulada, con un sector público sobredimensionado que entre otros elementos, mantenía el monopolio sobre la propiedad de todos los servicios públicos.

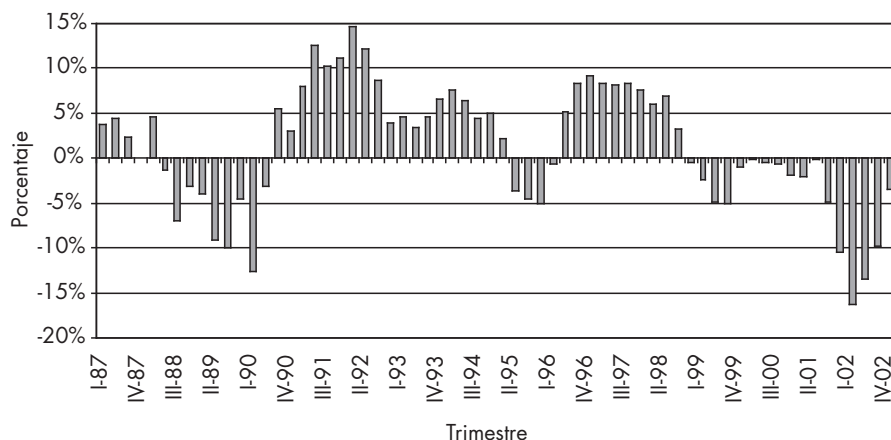
En 1991 Argentina lanzó una serie de profundas reformas estructurales que produjeron una época de crecimiento vigoroso y muy baja inflación, la cual se prolongó hasta 1998. Esas reformas se basaron en la Ley de Convertibilidad Fiscal, procesos de privatización y desregulación generalizados y una apertura considerable de la economía. Ellas también crearon una atmósfera atractiva para la inversión extranjera; de hecho, durante ese período también hubo abundantes flujos del mercado internacional de capitales y flujos de fondos especiales hacia mercados emergentes.

Desde mediados de 1998, la economía se ha mantenido en recesión. Este desmejoramiento ha sido el resultado de crisis económicas externas tales como las crisis financieras internacionales de Asia, Rusia y Brasil, junto con problemas fiscales cada vez más complicados, que mantenían el riesgo en el país y las tasas de interés a niveles sumamente elevados.

En 2002 la actividad económica de Argentina sufrió uno de los embates más graves de su historia. El PIB a precios constantes se desplomó 10,9% (véase un resumen en

Gráfico 6.1. Crecimiento real del PIB

Argentina, 1987-2002



MECON, 2001 y 2002). Como consecuencia de ello, el gobierno decidió devaluar el peso en enero del 2002. Ese año, los precios denominados en dólares cayeron 56,7%.⁸

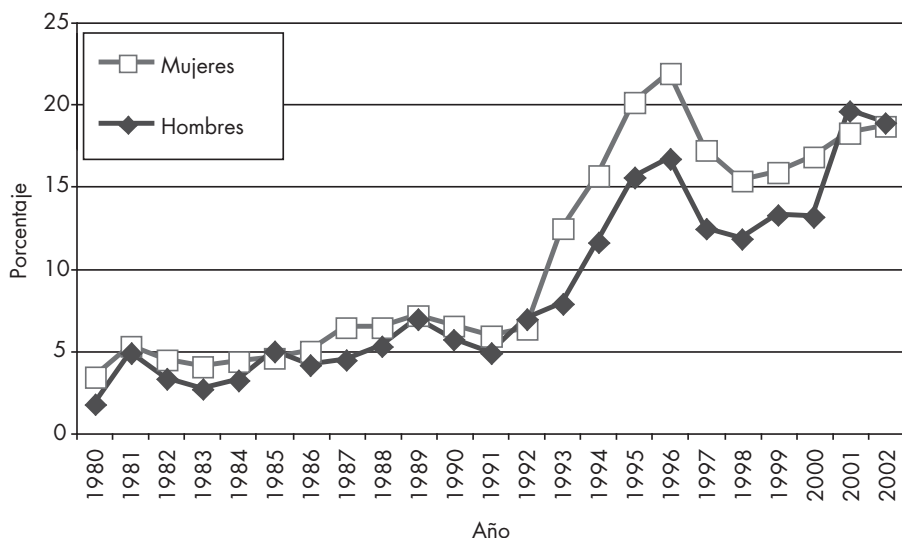
El mercado laboral argentino no ha sido inmune a esos acontecimientos. La tasa de desempleo del Gran Buenos Aires (GBA) se había mantenido por debajo de 6% hasta 1988. Sin embargo, en el primer semestre de 1993 comenzó a aumentar a toda prisa y dos años más tarde alcanzó un máximo de 20,2%. A esto le siguió un período de disminución de la misma hasta el segundo semestre de 1998, después del cual comenzó a subir nuevamente, hasta alcanzar 22,0%, en abril de 2002.

El motivo principal de este crecimiento brusco del desempleo fue el ajuste estructural propiamente dicho (al hacer necesarios movimientos laborales entre empresas en problemas y empresas nuevas, junto con la fuerza laboral “más vieja” producto del modelo económico cerrado de los años setenta y ochenta). La rigidez de la regulación del mercado laboral no contribuyó para nada en agilizar la dinámica laboral durante el período de reestructuración.⁹ Se observó que la tasa de participación laboral en el caso de los hombres casi no tuvo variación alguna y se mantuvo alrededor de 95% para la población entre 20 y 49 años de edad. Por otro lado, la participación de las mujeres reflejó la tendencia mundial al crecer a ritmo constante desde comienzos de los años ochenta. Por ejemplo, la participación de las mujeres entre 35 y 49 años en la fuerza laboral era de 41,0% en octubre del 1980, pero alcanzó 70,6% 22 años más tarde. El Gráfico 6.3. muestra la participación en la fuerza laboral de la población entre 15 y 64 años de edad.

8. Este valor se calculó empleando la tasa de inflación de 2002, que fue de 41% (a diciembre del 2002 con respecto al mismo mes del 2001), y el tipo de cambio promedio del dólar para enero del 2003, que fue de \$3,26 en comparación con \$1 en diciembre del 2001.

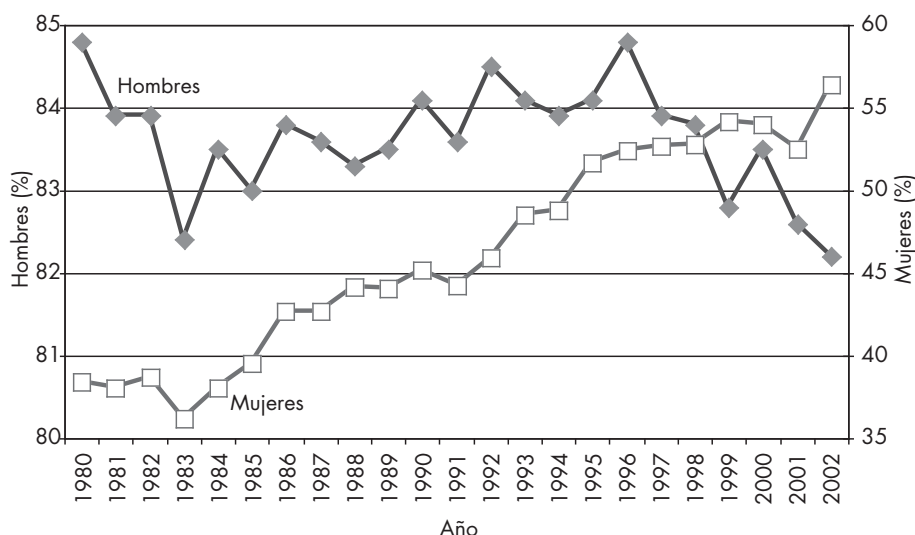
9. Véanse Pessino (2001), Pessino y Giacchino (1994) y Pessino, Gill y Guasch (2002a, 2002b).

Gráfico 6.2. Tasa de desempleo de GBA de la población entre 15 y 64 años de edad



Durante aproximadamente los últimos diez años, el gobierno fue aplicando varias políticas concebidas para promover el empleo y reducir los costos laborales. Por ejemplo, en noviembre de 1991 se promulgó la Ley Nacional de Empleo (Ley 24013), la cual despejó el camino a nuevas maneras de contratar trabajadores. Posteriormente, en septiembre de 1993, se reformó el Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones (Ley 24241), lo cual convirtió el régimen tradicional de jubilaciones en un régimen privado con un componente público. Los cambios en las reglas del mercado laboral que se diseñaron para hacer aumentar el empleo incluyeron la aprobación de dos leyes en 1995, la Ley de la Pequeña y Mediana Empresa (Ley 24467) y la Ley de Flexibilización Laboral: Contratos de Trabajo (Ley 24465). El cometido de la primera de ellas era alentar la creación de empleos mediante el incremento de la flexibilidad y la disminución de los costos de contratación, mientras que la segunda estableció nuevos procedimientos de contratación (períodos de prueba, contratos por tiempo determinado, colocaciones y empleo a medio tiempo). El mismo año, el Congreso también sancionó la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley 24557). Ésta estableció medidas para reducir los pleitos judiciales laborales y los excesivos costos que encarecían el empleo. A partir de las reformas de septiembre de 1998 (Ley 25013) y de marzo de 2000 (Ley 25250) tuvieron lugar una serie de cambios adicionales referentes a los contratos por tiempo determinado y a la negociación de contratos colectivos. Por último, en enero de 2002, el costo de la cesantía sin causa justificada aumentó 100% (Ley 25561). Durante los últimos diez años, el gobierno también ha venido promoviendo varios programas de subsidios tales como *Trabajar*, y *Jefas y Jefes de Hogar*.

Gráfico 6.3. Participación en la fuerza laboral de la población entre 15 y 64 años de edad



Revisión de la literatura pertinente

Hay un cuerpo de estudios relacionados con el tema del mercado laboral argentino que ofrece claves sobre la manera en que se comportan los flujos laborales. Por ejemplo, Pessino (1996) analiza el mercado laboral durante el período de 1987 a 1995, concentrándose en la convertibilidad. Ella determina que el cambio económico, sin estar acompañado de modificaciones de las reglas que rigen al mercado laboral, hizo disminuir la demanda y aumentar la oferta de varios tipos de empleos, lo cual produjo un aumento de la tasa de desempleo durante ese período. También toma en cuenta la evolución de la duración y la transición al desempleo, y compara esos resultados con los de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Posteriormente, Pessino y Andres (2000) analizan la dinámica del mercado laboral en Argentina y la comparan con la del mercado estadounidense. Determinan que si bien la transición de empleo a empleo es algo mayor en Argentina, la transición de desempleo a empleo en Estados Unidos es diez veces mayor que en Argentina, lo que pone de manifiesto la manera en que la protección del empleo limita la creación de puestos de trabajo. Los autores realizan una simulación en la que si la magnitud de esta última transición se pudiera reproducir en Argentina a través de la desregulación del mercado laboral, los niveles de desempleo se irían acercando a los de Estados Unidos. También hallan que, aunque Argentina tiene una tasa elevada de desempleo, sólo 16,5% del total de desempleados podría caracterizarse como desempleo “de largo plazo”.

Por último, Hopenhayn (2001) evalúa el efecto en la duración del empleo de los nuevos contratos por tiempo determinado¹⁰ promulgados en el marco de la reforma la-

10. También llamados contratos “basura”.

boral de Argentina de 1995. Determina que la reforma generó un incremento general del nivel de riesgo, especialmente durante los primeros tres meses de empleo. Durante ese lapso, el nivel de riesgo promedio aumentó casi 40%. En los casos en que el individuo tiene más de tres meses en el empleo, el aumento fue del orden de 10%.

Menezes Filho y otros (2002) revisan temas similares en estudios relacionados con otros países. La relación entre el comercio exterior y los flujos brutos de empleo en el caso de Francia es examinada por Gourinchas (1999), el caso de Estados Unidos es analizado por Davis y otros (1996), Gourinchas (1998) y Klein y otros (2000), y los casos de Chile y Colombia son analizados por Roberts y Tybout (1996). Davis y otros (1996) y Roberts y Tybout (1996) no hallan ningún efecto generalizado de la exposición al riesgo en el comercio sobre los flujos brutos de empleos, una vez que se toman en cuenta las características de las empresas.

Menezes Filho y otros (2002) determinan en el caso de Brasil, que un mayor grado de apertura del sector comercial externo hizo disminuir el crecimiento neto del empleo al aumentar la destrucción de empleos. Su incidencia en la creación de empleos fue claramente insignificante. Los autores encontraron un efecto significativo de la devaluación, lo que implica que la devaluación del *real* hizo aumentar la creación neta de empleos a través de la creación bruta de empleos. La reasignación de los empleos no varió ante una mayor exposición al comercio exterior, ya sea mediante aranceles menores, una mayor penetración de las importaciones o fluctuaciones del tipo cambiario. Parece ser que el único efecto de los aranceles de importación estuvo relacionado con la reasignación de los empleos, por medio de su reducción.

Análisis de la dinámica del mercado laboral en Argentina

En esta sección se analizan los flujos de trabajadores en cuatro categorías de estado laboral: los empleados con más de seis meses en el puesto (EL), los empleados con menos de seis meses en el puesto (ES), los desempleados (U) y los que están fuera de la fuerza laboral (OLF).

El Cuadro 6.1. presenta las transiciones promedio entre las categorías laborales en los meses de mayo y octubre de cada año a partir de 1989.¹¹ La metodología es la misma que utilizaron Pessino y Andres (2000),¹² con la siguiente modificación: Su transición de empleo a empleo no capta parte de la creación de empleos, porque esa transición incluye tanto a los trabajadores que se mantienen en el mismo puesto de trabajo como a los que cambian de empleo. Dado que se conoce el tiempo que llevan los trabajadores en sus trabajos actuales, la creación de empleos se puede definir como los trabajadores en la transición de empleo a empleo que tienen menos de 6 meses en el puesto.¹³

11. En aras de la simplicidad se presenta el promedio de ambos semestres de cada año.

12. Véanse las transiciones completas por período de seis meses desde 1989 hasta 2002 en Pessino y Andrés (2003).

13. 9,2% de los que reportaron estar desempleados o fuera de la fuerza de trabajo, estaban empleados y llevaban más de seis meses en el empleo en el período siguiente. Por lo tanto, estas observaciones se depuraron utilizando información de los otros períodos para aquellos casos que aparecieron en apenas 3 sondeos. No se pudieron corregir aquellos casos en los que los individuos aparecieron en sólo dos sondeos, o en aquellos en los que, si bien aparecieron en más de 2, reportaron información contradictoria. Esas observaciones conflictivas representan 19,5% (1,8% de los desempleados o fuera de la fuerza laboral) y fueron eliminados de esta tabla.

En el caso de los trabajadores con más de 6 meses en el puesto, en promedio, 86,6% todavía se hallaban en el mismo empleo seis meses más tarde, mientras que 5,8% habían pasado a otro trabajo. Esas proporciones se mantuvieron básicamente constantes a través de los años. De aquellos que reportaron estar desempleados, 36,5% encontró empleo en la encuesta siguiente, pero ese promedio incluye valores mayores a 45% para comienzos de los años noventa y de apenas 33% para comienzos de este siglo. La transición hacia OLF (fuera de la fuerza laboral) muestra un promedio de 25,7%, pero con una tendencia a disminuir en el tiempo. La transición de la inactividad al desempleo presenta dos picos: uno a mediados de los años noventa y el otro en 2002; momentos de muy elevadas tasas de desempleo. De los que estaban empleados menos de 6 meses, 48,6% todavía se encontraba en el mismo empleo seis meses más tarde, mientras que 25,2% había cambiado de trabajo. Obsérvese además que lo primero representa tasas por sobre el 50% a comienzos de los años noventa, y disminuye a niveles de 40% hacia fines del período analizado.

El cuadro siguiente muestra la creación y destrucción de empleos. La metodología¹⁴ empleada es similar a la usada por Davis y Haltiwanger (1999) la que también se puede hallar en la mayor parte de la literatura sobre el tema. Tal como se puede apreciar en este cuadro, fue preciso excluir algunas transiciones, puesto que principalmente, hubo cambios de metodología en la encuesta en los que fue dificultosa la creación de una serie homogénea.¹⁵

Según el Cuadro 6.2., la destrucción promedio de empleos en períodos de 6 meses entre 1989 y 2002 fue de 19,6%. El valor correspondiente a la creación de empleos fue de 18,5%. Obsérvese que en 17 de los 25 períodos presentados en el cuadro hubo destrucción neta de empleos. También se puede apreciar una especie de estacionalidad, si se considera que la mayoría de los períodos de creación neta de empleos se ubican entre mayo a octubre, mientras que desde octubre a mayo los flujos fueron, en su mayoría, negativos. La reasignación de empleos aumentó en más de diez puntos porcentuales, desde 34,7% en 1989 y llegando a alcanzar valores de aproximadamente 50% en 2002, lo que sugiere una dinámica sumamente activa del mercado laboral durante el período del análisis.

El siguiente gráfico presenta la creación y destrucción de empleos y la tasa de desempleo. Obsérvese que la tasa de desempleo se disparó desde 1993 hasta 1995 y de 2001 a 2002, y que cayó bruscamente en 1997 y 1998. Nótese además, que se representaron los movimientos de trabajadores, dado el hecho de que la fuente son microdatos de la encuesta de hogares.

El Cuadro 6.3. también presenta los movimientos de trabajadores, pero en lugar de emplear datos de hogares, esos flujos se calcularon según información de las empre-

14. La “creación de empleos” se define como la proporción entre el número de trabajadores con menos de seis meses en el puesto de trabajo en $t+1$ y los empleados en el período t . La “destrucción de empleos” se define como el número de personas empleadas en el período t que luego reportaron estar cesantes, fuera de la fuerza laboral o empleadas con menos de 6 meses en el puesto de trabajo en el período $t+1$, dividida por el número de trabajadores del período t .

15. Por ejemplo, desde mayo de 1990, el tamaño de la encuesta se redujo en 35%. Con respecto a los demás años, la variable de tiempo en el empleo presentó problemas que no permitieron distinguir entre los empleados en un nuevo puesto (menos de seis meses) y los que llevaban más tiempo empleados.

Cuadro 6.1. Flujos de trabajadores entre categorías de estado laboral

GBA, 1989-2002

Año	Empleado (con duración > 6 meses) a ...				Desempleado a ...		
	EL	U	OLF	ES	U	OLF	ES
1989	85,6%	2,4%	6,1%	5,7%	31,8%	31,6%	36,6%
1990	89,2%	1,5%	4,5%	4,7%	26,6%	28,4%	45,1%
1991	87,3%	2,0%	4,6%	6,1%	23,8%	30,7%	45,5%
1992	86,6%	3,3%	3,8%	6,3%	24,9%	29,5%	45,5%
1993	88,0%	3,4%	5,2%	3,3%	37,6%	29,5%	32,9%
1994	84,8%	6,5%	3,5%	5,1%	49,4%	16,7%	33,9%
1995	87,4%	4,4%	2,8%	5,4%	41,8%	27,5%	30,7%
1996	87,4%	3,9%	2,8%	5,9%	44,6%	22,8%	32,5%
1997	85,8%	3,7%	2,9%	7,6%	38,1%	26,8%	35,1%
1998	86,5%	3,5%	3,2%	6,9%	38,0%	22,7%	39,3%
1999	87,0%	3,8%	2,9%	6,3%	40,5%	24,6%	35,0%
2000	87,2%	4,5%	2,6%	5,7%	40,1%	23,3%	36,5%
2001	83,5%	6,6%	4,0%	6,0%	51,1%	22,8%	26,0%
2002	86,3%	3,7%	3,2%	6,8%	41,1%	23,2%	35,7%
Media 1989-2002	86,6%	3,8%	3,7%	5,8%	37,8%	25,7%	36,5%

Continued

Cuadro 6.1 Flujos de trabajadores entre categorías de estado laboral (continued)

GBA, 1989-2002

Año	OLF a ...			Empleado (con duración < 6 meses) a...			
	EL	U	OLF	ES	EL	U	OLF
1989	0,0%	3,1%	91,2%	5,7%	55,1%	7,3%	10,9%
1990	0,0%	3,1%	86,8%	10,0%	56,7%	6,0%	14,3%
1991	0,0%	3,1%	85,2%	11,7%	50,6%	6,8%	16,0%
1992	0,0%	5,5%	82,3%	12,2%	49,0%	9,5%	14,4%
1993	0,0%	5,8%	84,3%	9,8%	56,2%	9,5%	16,0%
1994	0,0%	1,8%	76,5%	8,7%	67,4%	11,8%	6,3%
1995	0,0%	8,8%	83,1%	8,0%	45,2%	15,5%	12,7%
1996	0,0%	11,0%	79,7%	9,2%	41,8%	18,0%	11,3%
1997	0,0%	8,8%	81,8%	9,4%	44,1%	13,1%	9,8%
1998	0,0%	9,6%	79,9%	10,5%	41,9%	16,4%	11,8%
1999	0,0%	8,4%	80,9%	10,7%	43,7%	17,9%	11,7%
2000	0,0%	9,9%	78,1%	12,0%	45,3%	20,0%	11,8%
2001	0,0%	11,1%	79,1%	9,9%	37,7%	24,0%	14,4%
2002	0,0%	13,1%	74,8%	12,1%	45,5%	16,7%	12,0%
Media 1989-2002	0,0%	8,3%	81,7%	10,0%	48,6%	13,8%	12,4%
							25,2%

Nota: Los cálculos de los autores se basan en datos de la EPH

El cálculo de los promedios de 1989, 1993 y 1994 se basa en las cifras de la encuesta de mayo únicamente. Los demás valores corresponden al promedio de los datos de mayo y octubre.

Cuadro 6.2. Creación, destrucción y reasignación de empleos

GBA, 1997-2002

	18 a 64 años de edad			
	Destrucción de empleo	Creación de empleo	Creación de empleo neto (2)-(1)	Reasignación de empleo (1)+(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)
May'89 - Oct'89	19,5%	15,3%	-4,2%	34,7%
Oct'89 - May'90				
May'90 - Oct'90	16,1%	16,4%	0,3%	32,6%
Oct'90 - May'91	17,6%	15,6%	-2,0%	33,3%
May'91 - Oct'91	17,6%	16,8%	-0,8%	34,4%
Oct'91 - May'92	17,7%	16,5%	-1,2%	34,1%
May'92 - Oct'92	17,9%	16,5%	-1,5%	34,4%
Oct'92 - May'93	18,9%	17,8%	-1,1%	36,7%
May'93 - Oct'93				
Oct'93 - May'94	17,8%	14,4%	-3,4%	32,3%
May'94 - Oct'94				
Oct'94 - May'95	19,5%	15,8%	-3,8%	35,3%
May'95 - Oct'95	17,3%	17,7%	0,3%	35,0%
Oct'95 - May'96	19,5%	18,0%	-1,5%	37,5%
May'96 - Oct'96	18,4%	18,9%	0,5%	37,3%
Oct'96 - May'97	20,7%	19,7%	-1,0%	40,4%
May'97 - Oct'97	20,1%	21,0%	0,9%	41,1%
Oct'97 - May'98	21,6%	21,0%	-0,6%	42,7%
May'98 - Oct'98	20,1%	19,7%	-0,4%	39,8%
Oct'98 - May'99	21,5%	20,2%	-1,3%	41,8%
May'99 - Oct'99	18,2%	18,9%	0,7%	37,1%
Oct'99 - May'00	21,5%	19,4%	-2,1%	40,9%
May'00 - Oct'00	17,5%	18,7%	1,2%	36,1%
Oct'00 - May'01	20,7%	18,8%	-1,9%	39,5%
May'01 - Oct'01	22,5%	17,1%	-5,3%	39,6%
Oct'01 - May'02	24,6%	19,0%	-5,6%	43,6%
May'02 - Oct'02	20,8%	24,9%	4,1%	45,7%
Oct'02 - May'03	23,2%	24,0%	0,8%	47,3%

Nota: Los cálculos de los autores se basan en datos de la EPH

sas sobre sus propios flujos de trabajadores en cada mes.¹⁶ La muestra corresponde a compañías del sector formal que tienen al menos 10 trabajadores. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social releva estos datos desde 1998.

Obsérvese que la creación de empleos en el sector formal disminuyó a un ritmo constante. La destrucción neta promedio durante este período fue de 1,9% por semestre. Esto también se puede apreciar en la manera en que disminuyó el índice de empleos formales en el Gran Buenos Aires, cayendo de 102,4 en octubre de 1998 a 86,3 cuatro años más tarde.¹⁷

Por último, es importante recordar que los flujos brutos de empleos difieren de los flujos brutos de trabajadores. Los flujos de trabajadores se refieren a la totalidad de contratos y despidos de empleados, incluidas las renunciaciones, mientras que los flujos de empleos miden la creación y destrucción bruta de empleos, como indicación del crecimiento y la contracción de las empresas. Por ejemplo, durante el período de 1997-2002, el sector manufacturero redujo su participación de los trabajadores de 18,8% a 14,9%, mientras que el sector de los servicios la aumentó de 17,8% a 22,5%. El sector público también aumentó en más de tres puntos porcentuales durante el mismo lapso (véase la EPH de 2002). Eso indica una elevada reasignación de empleos entre los sectores. En este sentido, Burgess y otros (2000) consideran que la relación dinámica entre los flujos de empleos y de trabajadores es considerablemente compleja. Más específicamente, determinan que los flujos de empleos del período anterior, incrementan la diferencia entre los flujos de empleos y los de trabajadores a nivel del empleador. También indican que la diferencia entre estos flujos reduce el crecimiento del empleo. No obstante, se asumió que los flujos de empleos y de trabajadores son equivalentes.

En síntesis, durante los últimos cinco años, la reasignación general de empleos aumentó, mientras que la reasignación de empleos en el sector formal disminuyó a un ritmo constante, lo que ilustra claramente la manera en que los elevados costos laborales del empleo formal han actuado como barrera para la creación de empleos.

Resultados de la investigación

En esta sección se presentan dos metodologías relacionadas. En primer lugar, las transiciones se evalúan empleando un estimador de “cuasi-diferencia en diferencia (DiD)” para depurar datos de homogeneidad no temporal, y reasumir una identificación débil. Posteriormente se estima un modelo de duración.

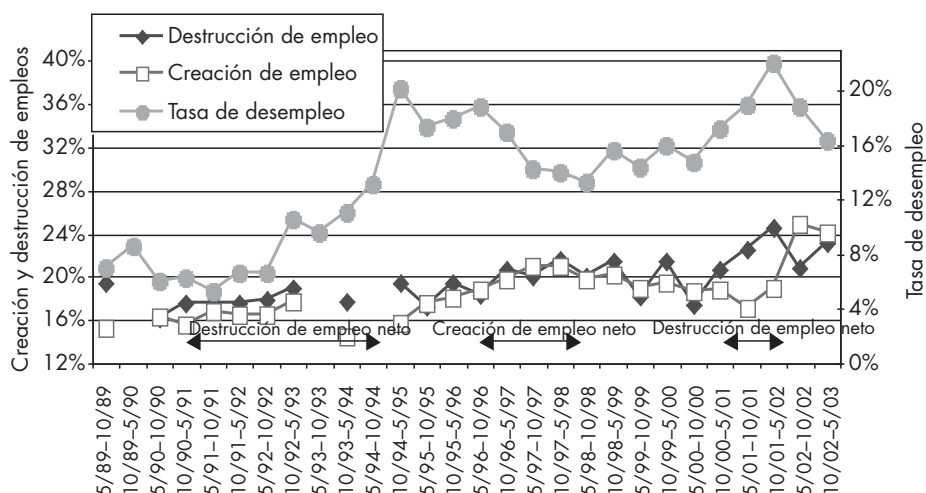
Mientras la primera metodología emplea un modelo “probit” para calcular la probabilidad de que se haya producido una transición, la segunda emplea como

16. Se utilizaron datos agregados para elaborar una tabulación de un período de seis meses, estimándose la probabilidad en cada mes de continuar en el empleo seis meses después, y conociéndose la probabilidad de estar empleado el mes siguiente.

17. Esos valores pueden ser comparables a los de las Tablas 1 y 2 de Davis y Haltiwanger (1999), en vista de que ninguno de ellos capta las variaciones del empleo dentro de unidades de negocios.

Gráfico 6.4. Creación y destrucción de empleos y la tasa de desempleo

GBA, 1989-2002



Cuadro 6.3. Creación, destrucción y reasignación de empleos en el sector formal en empresas con más de 10 empleados

GBA 1998-2002

Empleo en el sector formal en Gran Buenos Aires				
	Destrucción de empleo	Creación de empleo	Creación de empleo neto (2)-(1)	Reasignación de empleo (1)+(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Oct'98-Apr'99	15,0%	13,8%	-1,1%	28,8%
May'99-Sep'99	14,5%	12,8%	-1,7%	27,4%
Oct'99-Apr'00	13,7%	13,4%	-0,3%	27,1%
May'00-Sep'00	13,1%	13,1%	-0,1%	26,2%
Oct'00-Apr'01	13,0%	12,5%	-0,5%	25,6%
May'01-Sep'01	12,5%	8,7%	-3,9%	21,2%
Oct'01-Apr'02	14,3%	8,6%	-5,7%	22,9%
May'02-Sep'02	9,6%	7,4%	-2,2%	17,0%

Nota: Los cálculos de los autores se basan en las tabulaciones de la EIL

variable dependiente la duración en un determinado estado laboral y evalúa la probabilidad de que dicho estado varíe en el período siguiente. Por lo tanto, está claro que mientras mayor sea la probabilidad de que la duración del empleo finalice, mayor será la probabilidad de que se produzca una transición de dicho empleo a otra situación laboral.

Ambas metodologías presentan ventajas y desventajas. Por ejemplo, las estimaciones del DiD permiten evaluar cada una de las 16 transiciones, pero no permiten diferenciar entre individuos con empleos de distinta duración (a menos que se empleen herramientas adicionales como variables independientes en un modelo probit). Por otro lado, el modelo de duración permite utilizar datos de supervivencia, pero esa información sólo está disponible para la situación de empleo o de desempleo, no cuando el individuo está fuera de la fuerza laboral. Por lo tanto, el modelo de duración no se puede aplicar a la transición desde OLF, pero sí es posible utilizar parcialmente transiciones hacia OLF.¹⁸

El enfoque es similar en ambas metodologías: el período analizado se divide en los lapsos de 1989 a 1994 y de 1996 a 2002, los cuales se emplean para concentrarse en dos “tratamientos” principales de la apertura económica a comienzo de los años noventa y la devaluación de enero de 2002, respectivamente.

Estimación cuasidiferencia en diferencia (DiD)

El modelo parte del estimador de resultados del estimador antes-después.¹⁹ Y es el vector de resultados que se cuantificarán, tales como el nivel de riesgo que se describe más adelante.

Considérense los dos resultados potenciales, en el estado no tratado (0) y en el estado tratado, en el tiempo t después del experimento “natural” que tuvo lugar en el tiempo $k < t$:

$$Y_{it}^0 = X_{it}b^0 + U_{it}^0 \quad (6.1.)$$

$$Y_{it}^1 = X_{it}b^1 + U_{it}^1 \quad (6.2.)$$

donde X_{it} es un vector de determinantes del resultado para el sujeto i en el período t ; b^0 , b^1 son los vectores de coeficiente relacionados en el estado no tratado y el estado tratado, respectivamente, y U_{it}^0 , U_{it}^1 son términos de error que representan características no observadas que influyen en el resultado de manera distinta en cada estado. Suponiendo que $E(U_{it}^j) = 0$ para $j=0,1$, la especificación de (6.1)-(6.2) es bastante general, salvo que supone la linealidad del modelo de regresión.

Obsérvese que Y_{it}^1 y Y_{it}^0 no son observables simultáneamente en el mismo individuo. Sólo es posible observar Y_{it}^1 y Y_{it}^0 en el mismo individuo; en otras palabras, es posible observar los resultados en ambos estados, pero en distintos períodos de tiempo.

18. Este procedimiento se puede aplicar si se supone que, en promedio, la salida de la fuerza laboral se produce en medio del intervalo (a los 3 meses).

19. No se asume ningún sesgo de selección para el “tratamiento”. Esta suposición se basa en el hecho de que la devaluación actúa como un programa o política “obligatoria” para la totalidad de la población.

El efecto del tratamiento en el individuo se define como la diferencia de resultados entre los dos estados “1” y “0” en el período de tiempo t :

$$D = Y_t^1 - Y_t^0$$

Si tanto Y_t^1 como Y_t^0 se pudieran observar en el caso de la misma persona en el mismo período de tiempo t , resultaría sumamente fácil calcular D para cada individuo. Sin embargo, Y_t^0 se desconoce y es un contra fáctico en el cual el resultado para este individuo en el tiempo t ha sufrido la devaluación. De ahí que no se conozca el valor de D para ningún individuo.

La estrategia empírica seguida en esta sección será emplear el estimador antes-después, y utilizar para fines comparativos los resultados de los individuos en los períodos inmediatamente anteriores al tratamiento.²⁰

Globalización

Los Cuadros 6.4. al 6.6. muestran las estimaciones de las cuatro transiciones. Los mismos muestran los efectos marginales de distintos modelos basados en características demográficas, así como en variables *dummy* de sector y del tamaño de la compañía en la que estuvo empleado el individuo. El efecto de la devaluación se identifica mediante las interacciones de esas variables con una *dummy* de globalización, cuyo inicio se asume en el primer semestre de 1991.²¹

La muestra se limita a individuos entre 25 y 60 años de edad, a fin de evitar problemas de selección que podría ocasionar la gente joven en edad universitaria y gente que se aproxima a la edad de jubilación.

El Cuadro 6.4. presenta la estimación de la transición de empleo a empleo. Los resultados generales de los seis modelos son que los individuos tienen una mayor probabilidad de permanecer en el mismo empleo mientras más edad tengan, pero con una frecuencia cada vez menor. Además, mientras más años de escolaridad tenga el individuo, mayor será la probabilidad de que permanezca en el mismo empleo. Los hombres y los jefes de familia exhiben efectos marginales mayores, mientras que los individuos casados muestran una menor probabilidad de conservar el mismo empleo. El sector de la manufactura se utiliza como marco de referencia. Los sectores primario y de la construcción exhiben probabilidades mucho menores de permanencia en el mismo empleo, principalmente debido a la naturaleza estacional de esta clase de trabajo, mientras que los sectores de comercio y gobierno presentan una probabilidad mayor de permanencia. El nivel de riesgo no parece diferir de una categoría a otra de tamaño de la empresa. Por último, tal como se esperaba, si el empleo pertenece al sector formal, la probabilidad de conservarlo es mayor.

El efecto de la globalización se identifica utilizando interacciones. Sólo se halla un efecto significativamente positivo en los sectores primario y de la construcción. Se identificó un efecto negativo pero no significativo, en el caso de los individuos empleados en compañías pequeñas y medianas.

20. Véanse los detalles y las suposiciones de esta metodología en Pessino y Andres (2003).

21. Es difícil seleccionar una fecha de inicio para la globalización. Se experimentó con diversos períodos y los resultados guardan una gran consistencia empleando diversas fechas alrededor de ese año.

Los modelos 1 al 4 del Cuadro 6.5. presentan la estimación de la transición de desempleo a desempleo. Los resultados generales de esos años indican que mientras más edad tenía el individuo, mayor era la probabilidad de permanecer desempleado. Lo mismo ocurría si el individuo era hombre, mientras que se observaban efectos opuestos si la persona —hombre o mujer— estaba casada y mientras mayor era el tamaño de su familia.

Desafortunadamente, son limitados los datos disponibles sobre algunas características de los empleos anteriores de cada individuo. Por ejemplo, no es posible identificar el tamaño de la compañía ni el grado de formalidad del empleo, aunque sí es posible conocer el sector al que pertenecía la compañía. Se observó que la globalización incidió en la transición de las personas empleadas en los sectores de ventas al por mayor y minoristas. En este caso, la probabilidad se redujo en 14% tras el período de globalización.

Las columnas 5 y 6 muestran las transiciones de OLF a OLF. En este caso, la encuesta no contiene ningún dato sobre los antecedentes laborales del individuo, por lo cual sólo fue posible evaluar los cambios de las variables demográficas. Los resultados indican que mientras mayor era la edad de la persona, menor era la probabilidad de que permaneciera en esa situación, y este efecto fue convexo. Si los individuos eran jefes de familia u hombres, la probabilidad de permanecer fuera de la fuerza laboral de un período al siguiente fue mucho menor. Si el individuo estaba casado, la probabilidad aumentaba. Con respecto a las interacciones con el período de globalización, el efecto no cambió para un conjunto dado de características demográficas.

Por último, el Cuadro 6.6. presenta los factores determinantes de las transiciones de desempleo a empleo. Los jefes de familia tuvieron una probabilidad 14% mayor de obtener un empleo que los demás miembros de la familia. Además, los hombres tenían una probabilidad 20% mayor. Tampoco aquí la globalización parece tener una incidencia significativa en esta transición.

Las pocas variables significativas pueden ser, en parte, consecuencia de que los datos excluyen transiciones previas a 1989. Además, esas transiciones del estado de desempleo presentan muchas menos observaciones al año, que las realizadas hacia el final del período analizado, dado que durante esos años la tasa de desempleo era una tercera parte de la que hubo hacia finales de los noventa.

Devaluación

Los cuadros 6.7. al 6.9. presentan los mismos modelos, pero con datos correspondientes al período que comienza en 1996. Los resultados generales de todas las transiciones son muy similares, tanto en dirección como en importancia, a las estimaciones para el período 1989-1994. Los valores son un poco más pequeños. Por lo tanto, nos centraremos en las diferencias y, claro está, en los efectos de la interacción de las variables con la variable *dummy* del período de devaluación.

El Cuadro 6.7. representa los resultados de la transición de empleo a empleo. La diferencia principal en estos modelos es que ahora el tamaño de la empresa si tiene un efecto significativo. Si el individuo estuvo empleado en una empresa con menos de 25 empleados, su probabilidad de conservar el empleo era un poco menor. Ninguna de las interacciones con el período de devaluación resultó significativa.

Cuadro 6.4. Estimaciones de la transición de empleo a empleo

	Empleo a empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	0,0100 (0,002)	*** (0,0018)	*** (0,0017)	*** (0,0033)	*** (0,0032)	*** (0,0031)
Edad^2	-0,0001 (0,0002)	*** (0,0000)	*** (0,0000)	*** (0,0000)	*** (0,0000)	*** (0,0000)
Años de escolaridad	0,0075 (0,006)	*** (0,0006)	*** (0,0006)	*** (0,0011)	*** (0,0011)	*** (0,0010)
Jefe de hogar	0,0400 (0,006)	*** (0,0062)	*** (0,0059)	*** (0,0118)	*** (0,0116)	*** (0,0111)
Tamaño del hogar	0,0008 (0,0007)	0,0008 (0,0007)	0,0011 (0,0007)	0,0078 (0,0053)	0,0069 (0,0052)	0,0058 (0,0050)
Casado	-0,0120 (0,004)	*** (0,0041)	*** (0,0039)	*** (0,0078)	* (0,0076)	** (0,0073)
Hombre	0,0570 (0,0065)	*** (0,0068)	*** (0,0065)	*** (0,0125)	*** (0,0132)	*** (0,0125)

Continued

Cuadro 6.4. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (*continued*)

	Empleo a empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización						
Edad				-0,0021 (0,0039)	-0,0025 (0,0039)	-0,0032 (0,0037)
Edad^2				0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)
Años de escolaridad				-0,0012 (0,0013)	-0,0011 (0,0013)	-0,0018 (0,0012)
Jefe de hogar				-0,0047 (0,0126)	-0,0024 (0,0123)	-0,0014 (0,0119)
Tamaño del hogar				-0,0072 (0,0054)	-0,0062 (0,0053)	-0,0048 (0,0051)
Casado				0,0031 (0,0097)	0,0051 (0,0095)	0,0056 (0,0092)
Hombre				-0,0066 (0,0123)	-0,0099 (0,0126)	-0,0105 (0,0121)

Continued

Cuadro 6.4. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (*continued*)

Sector	Empleo a empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sector primario		-0,0692 (0,0500)	* -0,0448 (0,0426)		-0,2163 (0,1311)	** -0,1790 (0,1211)
Construcción		-0,0594 (0,0142)	*** -0,0332 (0,0119)	***	-0,1086 (0,0323)	*** -0,0791 (0,0285)
Servicios		0,0206 (0,0047)	*** 0,0261 (0,0046)	***	0,0149 (0,0088)	* 0,0201 (0,0086)
Comercio mayorista/minorista		0,0064 (0,0066)	0,0149 (0,0059)	**	0,0011 (0,0134)	0,0088 (0,0122)
Gobierno		0,0389 (0,0056)	*** 0,0332 (0,0059)	***	0,0238 (0,0124)	0,0229 (0,0120)

Continued

Cuadro 6.4. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (*continued*)

	Empleo a empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sector - con interacciones de la globalización						
Sector primario					0,0547 (0,0132)	* (0,0116)
Construcción					0,0313 (0,0121)	** (0,0110)
Servicios					0,0075 (0,0102)	0,0080 (0,0099)
Comercio mayorista/minorista					0,0072 (0,0147)	0,0092 (0,0141)
Gobierno					0,0281 (0,0140)	0,0195 (0,0154)
Tamaño de la empresa						
2 a 5 empleados			-0,0073 (0,0060)			-0,0040 (0,0110)
6 a 25 empleados			-0,0036 (0,0052)			0,0017 (0,0094)
26 a 100 empleados			0,0022 (0,0055)			0,0133 (0,0098)

Continued

Cuadro 6.4. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (*continued*)

	Empleo a empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tamaño de la empresa - con interacciones de la globalización						
2 a 5 empleados						-0,0045 (0,0130)
6 a 25 empleados						-0,0080 (0,0121)
26 a 100 empleados						-0,0172 (0,0148)
<i>Dummy</i> si fue contratado formalmente						
Todos los beneficios			0,0630 (0,0051)	***		0,0546 (0,0092)

<i>Dummy</i> - con interacciones de la globalización						
Todos los beneficios						0,0094 (0,0089)
Valor logaritmo de verosimilitud	-3971,7	-3930,4	-3825,7	-3969,7	-3924,6	-3818,6
Probabilidad predecida	0,933	0,935	0,939	0,933	0,936	0,939
Número de observaciones	15.349	15.349	15.349	15.349	15.349	15.349

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1989 a 1994

Cuadro 6.5. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	0,0178 (0,0107)	* (0,0180 (0,0107)	* (0,0099 (0,0230)	0,0107 (0,0231)	-0,0236 (0,0033)	*** (0,0061)
Edad^2	-0,0002 (0,0001)	-0,0002 (0,0001)	-0,0001 (0,0003)	-0,0001 (0,0003)	0,0003 (0,0000)	*** (0,0001)
Años de escolaridad	0,0053 (0,0037)	0,0061 (0,0038)	-0,0050 (0,0077)	-0,0057 (0,0083)	-0,0018 (0,0012)	0,0008 (0,0022)
Jefe de hogar	-0,0353 (0,0309)	-0,0367 (0,0311)	0,0232 (0,0617)	0,0093 (0,0632)	-0,0810 (0,0175)	*** (0,0317)
Tamaño del hogar	-0,0108 (0,0047)	** (0,0109)	** (0,0063)	0,0088 (0,0358)	0,0021 (0,0015)	* (0,0099)
Casado	-0,0661 (0,0254)	*** (0,0658)	*** (0,0512)	-0,0582 (0,0519)	0,0344 (0,0101)	*** (0,0158)
Hombre	0,1236 (0,0284)	*** (0,1204)	*** (0,1456)	** (0,1434)	** (0,0599)	*** (0,0377)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización						
Edad			0,0093 (0,0260)	0,0096 (0,0261)		-0,0047 (0,0073)

Continued

Cuadro 6.5. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo (*continued*)

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización					
Edad ²			-0,0001 (0,0003)	-0,0001 (0,0003)	0,0000 (0,0001)
Años de escolaridad			0,0135 (0,0088)	0,0149 (0,0093)	-0,0035 (0,0026)
Jefe de hogar			-0,0739 (0,0684)	-0,0617 (0,0704)	-0,0330 (0,0354)
Tamaño del hogar			-0,0170 (0,0359)	-0,0197 (0,0362)	-0,0145 (0,0100)
Casado			-0,0089 (0,0581)	-0,0130 (0,0587)	0,0245 (0,0207)
Hombre			-0,0302 (0,0695)	-0,0284 (0,0716)	-0,0084 (0,0351)
Sector					
Sector primario		-0,0330 (0,1557)		-0,2864 (0,0121)	***
Construcción		0,0197 (0,0395)		0,0743 (0,0772)	
Servicios		-0,0011 (0,0293)		0,0266 (0,0640)	

Continued

Cuadro 6.5. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo (*continued*)

Sector	Desempleo a desempleo			OLF a OLF	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
					(6)
Comercio mayorista/minorista		-0,0330 (0,0389)		0,0871 (0,0817)	
Gobierno		0,0587 (0,1045)		0,2855 (0,2051)	
Sector – con interacciones de la globalización					
Sector primario				0,7304 (0,0117)	
Construcción				-0,0681 (0,0761)	
Servicios				-0,0353 (0,0698)	
Comercio mayorista/minorista				-0,1406 (0,0649)	*
Gobierno				-0,2007 (0,0946)	
Valor logaritmo de verosimilitud	-865,1	-864,2	-862,2	-858,8	-4243,1
Probabilidad predecida	0,2799	0,2797	0,2790	0,2775	0,8481
Número de observaciones	1.501	1.501	1.501	1.501	9,995

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1989 a 1994

Cuadro 6.6. Estimaciones de la transición de desempleo a empleo

Desempleo a empleo							
	(1)		(2)		(3)		(4)
Datos demográficos							
Edad	-0,0015 (0,0121)		-0,0025 (0,0122)		-0,0181 (0,0249)		-0,0159 (0,0250)
Edad^2	-0,0001 (0,0001)		-0,0001 (0,0001)		0,0002 (0,0003)		0,0001 (0,0003)
Años de escolaridad	0,0004 (0,0042)		0,0018 (0,0043)		0,0106 (0,0084)		0,0124 (0,0089)
Jefe de hogar	0,1477 (0,0347)	***	0,1438 (0,0350)	***	0,0890 (0,0690)		0,0882 (0,0706)
Tamaño del hogar	0,0137 (0,0054)	**	0,0139 (0,0054)	***	0,0143 (0,0391)		0,0120 (0,0394)
Casado	-0,0284 (0,0284)		-0,0262 (0,0286)		-0,0148 (0,0558)		-0,0088 (0,0567)
Hombre	0,2258 (0,0317)	***	0,2162 (0,0327)	***	0,2548 (0,0628)	***	0,2608 (0,0644)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización							
Edad					0,0226 (0,0285)		0,0184 (0,0287)
Edad^2					-0,0003 (0,0003)		-0,0003 (0,0003)
Años de escolaridad					-0,0134 (0,0097)		-0,0138 (0,0102)
Jefe de hogar					0,0816 (0,0805)		0,0780 (0,0822)
Tamaño del hogar					-0,0002 (0,0395)		0,0025 (0,0398)
Casado					-0,0164 (0,0648)		-0,0216 (0,0656)
Hombre					-0,0404 (0,0770)		-0,0631 (0,0791)

Continued

Cuadro 6.6. Estimaciones de la transición de desempleo a empleo (*continued*)

Desempleo a empleo				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sector				
Sector primario		0,0622		-0,4796 ***
		(0,1898)		(0,0135)
Construcción		0,0424		-0,0117
		(0,0446)		(0,0821)
Servicios		-0,0109		-0,0066
		(0,0332)		(0,0682)
Comercio mayorista/ minorista		0,0160		-0,0564
		(0,0455)		(0,0821)
Gobierno		-0,2165 *		-0,2833
		(0,1000)		(0,1581)
Sector – con interacciones de la globalización				
Sector primario				0,5443
				(0,0134)
Construcción				0,0757
				(0,0979)
Servicios				-0,0056
				(0,0781)
Comercio mayorista/ minorista				0,0996
				(0,0991)
Gobierno				0,1226
				(0,2677)
Valor logaritmo de verosimilitud	-948,4	-945,5	-945,9	-941,4
Probabilidad predecida	0,4686	0,4683	0,4686	0,4674
Número de observaciones	1.501	1.501	1.501	1.501

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1989 a 1994

El Cuadro 6.8. representa las transiciones de desempleo a desempleo. Aquí la diferencia principal con respecto al período anterior fue que los años de escolaridad se convirtieron en años positivamente significativos. Además, parece que la devaluación afectó especialmente a los jóvenes. Si los demás factores se mantuvieran constantes, su probabilidad de permanecer desempleados era 4% mayor que antes de la devaluación. La probabilidad de permanecer en el desempleo también era mucho menor en el sector comercial después de la devaluación.

Por último, el Cuadro 6.9. representa los factores determinantes de la transición de desempleo a empleo. Tal como se anticipó anteriormente, los jóvenes se vieron especialmente afectados durante ese período. La probabilidad de hallar empleo se redujo en 6% en este grupo con respecto al período previo a 2001. Además, el tamaño de los hogares también se hizo significativo en 2002: mientras mayor era el tamaño de la familia, menor era la probabilidad de conseguir empleo.

Obsérvese que esos resultados son más robustos que los presentados para el período de 1989 a 1994, dado que hay más del doble de desempleados durante 1996-2002 con respecto al lapso anterior. Además, la devaluación fue la conclusión de un prolongado proceso que desembocó en la crisis de 2001. De modo que puede ser que para enero de 2002 las compañías ya hubiesen tomado la mayoría de sus decisiones laborales, lo que habría reducido el efecto estimado. Es preciso realizar un mayor análisis para comprobar esta posible explicación.

Análisis del nivel de riesgo

Una vez analizado el flujo de trabajadores entre diversas categorías de estado laboral, el siguiente enfoque se concentra en la duración del desempleo y del empleo. Aquí la estrategia empírica se basa en la estimación paramétrica de un modelo de duración con variables de variación temporal.²² La característica esencial de este enfoque es el traslado del centro de atención del problema de uno en el cual los factores determinan directamente la ocurrencia de un hecho a uno en el que incidan en el riesgo de ocurrencia, lo que se conoce como tasa de riesgo.

En particular, los modelos de supervivencia o de duración permiten incluir no sólo variables socioeconómicas, sino también términos aleatorios individuales específicos que son potencialmente aún más críticos que las variables anteriores en cuanto a incidencia en las transiciones. Este término individual específico se conoce como “componente de heterogeneidad”.

Más precisamente, definimos la función $\lambda(t|X, \theta)$ que representa la función de riesgo relacionada con el acto de observar la transición en el período t , es decir, que $\lambda(t|X, \theta)$ representa el riesgo (o la probabilidad) de cambiar de situación laboral, en vista de que el acontecimiento todavía no ha tenido lugar. Obsérvese que la función de riesgo depende de X , un conjunto de variables (ya sea de variante o invariante en el tiempo, o ambas), y de θ , un conjunto de parámetros. En el contexto de este estudio, la

22. Véase en Heckman y Singer (1984) y Heckman y Walker (1990) un tratamiento de la estimación no paramétrica de los modelos de duración. Se realizó también una estimación de Cox no paramétrica y se encontraron resultados muy similares. Por esto se decidió presentar los resultados paramétricos para facilitar la interpretación.

Cuadro 6.7. Estimaciones de la transición de empleo a empleo

	Empleo a Empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	0,0079 (0,0016)	*** (0,0016)	0,0073 (0,0016)	*** (0,0015)	0,0061 (0,0015)	*** (0,0016)
Edad^2	-0,0001 (0,0000)	*** (0,0000)	-0,0001 (0,0000)	*** (0,0000)	-0,0001 (0,0000)	*** (0,0000)
Años de escolaridad	0,0099 (0,0005)	*** (0,0005)	0,0088 (0,0005)	*** (0,0005)	0,0099 (0,0005)	*** (0,0005)
Jefe de hogar	0,0369 (0,0049)	*** (0,0049)	0,0366 (0,0049)	*** (0,0046)	0,0352 (0,0052)	*** (0,0047)
Tamaño del hogar	0,0012 (0,0005)	** (0,0005)	0,0013 (0,0005)	** (0,0005)	0,0012 (0,0006)	* (0,0005)
Casado	0,0065 (0,0038)	* (0,0037)	0,0052 (0,0037)	-0,0014 (0,0035)	0,0054 (0,0040)	-0,0030 (0,0037)
Hombre	0,0354 (0,0048)	*** (0,0050)	0,0452 (0,0050)	*** (0,0046)	0,0361 (0,0050)	*** (0,0049)

Continued

Cuadro 6.7. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (*continued*)

	Empleo a Empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización						
Edad				-0,0005 (0,0014)	-0,0012 (0,0015)	0,0085 (0,0052)
Edad^2				0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)	-0,0001 (0,0001)
Años de escolaridad				0,0005 (0,0017)	0,0007 (0,0017)	0,0002 (0,0017)
Jefe de hogar				0,0151 (0,0142)	0,0125 (0,0143)	0,0098 (0,0137)
Tamaño del hogar				-0,0008 (0,0020)	-0,0011 (0,0019)	-0,0001 (0,0019)
Casado				0,0125 (0,0116)	0,0112 (0,0115)	0,0101 (0,0110)
Hombre				-0,0086 (0,0163)	-0,0038 (0,0160)	0,0059 (0,0140)

Continued

Cuadro 6.7. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (continued)

Sector	Empleo a Empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sector primario		0,0152 (0,0282)	0,0227 (0,0236)		0,0187 (0,0289)	0,0281 (0,0226)
Construcción		-0,0886 *** (0,0126)	-0,0449 *** (0,0103)	***	-0,0883 *** (0,0130)	-0,0455 *** (0,0106)
Servicios		0,0144 *** (0,0046)	0,0207 *** (0,0044)	***	0,0130 *** (0,0047)	0,0195 *** (0,0045)
Comercio mayorista/minorista		-0,0127 * (0,0069)	-0,0008 (0,0061)		-0,0111 (0,0071)	0,0008 (0,0063)
Gobierno		0,0452 *** (0,0053)	0,0393 *** (0,0051)	***	0,0491 *** (0,0054)	0,0404 *** (0,0055)
Sector – con interacciones de la devaluación						
Sector primario					-0,0328 (0,1314)	-0,0633 (0,1586)
Construcción					-0,0097 (0,0362)	-0,0004 (0,0321)
Servicios					0,0155 (0,0144)	0,0162 (0,0131)

Continued

Cuadro 6.7. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (continued)

	Empleo a Empleo				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sector – con interacciones de la devaluación					
Comercio mayorista/minorista					
Gobierno					
Tamaño de la empresa					
2 a 5 empleados			-0,0078 (0,0051)		-0,0157 (0,0258)
6 a 25 empleados			-0,0086 (0,0046)		-0,0338 (0,0310)
26 a 100 empleados			0,0026 (0,0050)		0,0004 (0,0053)
Tamaño de la empresa – con interacciones de devaluación					
2 a 5 empleados					0,0221 (0,0132)
6 a 25 empleados					0,0068 (0,0135)

Continued

Cuadro 6.7. Estimaciones de la transición de empleo a empleo (continued)

	Empleo a Empleo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tamaño de la empresa – con interacciones de devaluación 26 a 100 empleados						0,0205 (0,0138)
Dummy si fue contratado formalmente						
Todos los beneficios			0,0971 (0,0046)	***		0,0968 (0,0048)

Dummy – con interacciones de devaluación						
Todos los beneficios						-0,0117 (0,0143)
Valor logaritmo de verosimilitud	-7103,9	-7017,0	-6696,1	-7102,0	-7010,8	-6659,9
Probabilidad predecida	0,9165	0,9190	0,9271	0,9165	0,9192	0,9281
Número de observaciones	24.067	24.067	24.067	24.067	24.067	24.067

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1996 a 2002

Cuadro 6.8. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	0,0026 (0,0072)	0,0020 (0,0072)	-0,0030 (0,0077)	-0,0030 (0,0077)	-0,0158 (0,0038)	*** (0,0040)
Edad^2	0,0000 (0,0001)	0,0000 (0,0001)	0,0001 (0,0001)	0,0001 (0,0001)	0,0002 (0,0000)	*** (0,0000)
Años de escolaridad	0,0127 (0,0023)	*** 0,0128 (0,0024)	*** 0,0127 (0,0025)	*** 0,0129 (0,0026)	*** -0,0021 (0,0013)	* (0,0014)
Jefe de hogar	-0,0180 (0,0205)	-0,0191 (0,0205)	-0,0217 (0,0221)	-0,0229 (0,0221)	-0,0749 (0,0163)	*** (0,0172)
Tamaño del hogar	0,0031 (0,0024)	0,0030 (0,0024)	0,0023 (0,0025)	0,0022 (0,0025)	0,0031 (0,0013)	*** (0,0014)
Casado	-0,0411 (0,0169)	** -0,0401 (0,0169)	** -0,0437 (0,0182)	** -0,0432 (0,0182)	** 0,0680 (0,0106)	*** (0,0112)
Hombre	0,1068 (0,0189)	*** 0,1024 (0,0202)	*** 0,1058 (0,0204)	*** 0,1011 (0,0217)	*** -0,1207 (0,0195)	*** (0,0206)

Continued

Cuadro 6.8. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo (*continued*)

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Datos demográficos– con interacciones de la globalización					
Edad			0,0428 (0,0213)	** 0,0394 (0,0217)	* -0,0165 (0,0121)
Edad^2			-0,0005 (0,0003)	* -0,0004 (0,0003)	0,0002 (0,0001)
Años de escolaridad			0,0015 (0,0069)	0,0015 (0,0072)	0,0038 (0,0042)
Jefe de hogar			0,0156 (0,0600)	-0,0032 (0,0602)	-0,0722 (0,0515)
Tamaño del hogar			0,0077 (0,0079)	0,0057 (0,0080)	-0,0094 (0,0045)
Casado			0,0132 (0,0489)	0,0181 (0,0498)	0,0130 (0,0305)
Hombre			0,0071 (0,0566)	0,0215 (0,0612)	-0,0663 (0,0565)

Continued

Cuadro 6.8. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo (*continued*)

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF	
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)
Sector					
Sector primario		-0,0434 (0,1429)		-0,0384 (0,1667)	
Construcción		0,0182 (0,0262)		0,0235 (0,0283)	
Servicios		-0,0001 (0,0209)		0,0030 (0,0225)	
Comercio mayorista/minorista		0,0179 (0,0294)		0,0360 (0,0316)	
Gobierno		0,1168 (0,0632)	**	0,0720 (0,0690)	
Sector – con interacciones de devaluación					
Sector primario				-0,0651 (0,3216)	
Construcción				-0,0543 (0,0729)	
Servicios				-0,0444 (0,0606)	

Continued

Cuadro 6.8. Estimaciones de la transición de desempleo a desempleo (*continued*)

	Desempleo a desempleo			OLF a OLF	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sector – con interacciones de devaluación					
Comercio mayorista/minorista				-0,1653 (0,0730)	**
Gobierno				0,2342 (0,1757)	
Valor logaritmo de verosimilitud	-2582,1	-2579,8	-257,6	-2572,1	-4667,7
Probabilidad predecida	0,3902	0,3901	0,3900	0,3898	0,8052
Número de observaciones	3.943	3.943	3.943	3.943	9.593

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1996 a 2002

Cuadro 6.9. Estimaciones de la transición de desempleo a empleo

Desempleo a empleo							
	(1)		(2)		(3)		(4)
Datos demográficos							
Edad	0,0061 (0,0073)		0,0062 (0,0073)		0,0148 * (0,0078)		0,0145 * (0,0079)
Edad^2	-0,0002 ** (0,0001)		-0,0002 ** (0,0001)		-0,0003 *** (0,0001)		-0,0003 *** (0,0001)
Años de escolaridad	-0,0025 (0,0024)		-0,0015 (0,0024)		0,0004 (0,0026)		0,0016 (0,0026)
Jefe de hogar	0,1313 *** (0,0204)		0,1304 *** (0,0205)		0,1280 *** (0,0221)		0,1261 *** (0,0221)
Tamaño del hogar	0,0016 (0,0024)		0,0016 (0,0024)		0,0042 (0,0026)		0,0041 (0,0026)
Casado	-0,0284 * (0,0171)		-0,0285 * (0,0171)		-0,0317 * (0,0185)		-0,0322 * (0,0185)
Hombre	0,1694 *** (0,0187)		0,1573 *** (0,0200)		0,1776 *** (0,0201)		0,1648 *** (0,0215)
Datos demográficos – con interacciones de la globalización							
Edad					-0,0697 *** (0,0221)		-0,0621 *** (0,0225)
Edad^2					0,0007 *** (0,0003)		0,0006 ** (0,0003)
Años de escolaridad					-0,0254 *** (0,0073)		-0,0280 *** (0,0076)
Jefe de hogar					0,0655 (0,0631)		0,0800 (0,0645)
Tamaño del hogar					-0,0252 *** (0,0084)		-0,0229 *** (0,0085)
Casado					0,0255 (0,0505)		0,0232 (0,0512)
Hombre					-0,0537 (0,0548)		-0,0478 (0,0593)

Continued

Cuadro 6.9. Estimaciones de la transición de desempleo a empleo *(continued)*

Desempleo a empleo				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sector				
Sector primario		-0,0809 (0,1322)		-0,1802 (0,1325)
Construcción		0,0376 (0,0265)		0,0568 (0,0287)
Servicios		-0,0047 (0,0212)		0,0099 (0,0229)
Comercio mayorista/ minorista		0,0083 (0,0297)		0,0122 (0,0319)
Gobierno		-0,1131 (0,0575)	*	-0,0776 (0,0656)
Sector – con interacciones de devaluación				
Sector primario				0,2782 (0,3190)
Construcción				-0,1163 (0,0682)
Servicios				-0,0809 (0,0594)
Comercio mayorista/ minorista				0,0231 (0,0940)
Gobierno				-0,2101 (0,1340)
Valor logaritmo de verosimilitud	-2487,6	-2483,8	-2467,3	-2460,3
Probabilidad predecida	0,3905	0,3903	0,3897	0,3894
Número de observaciones	3.943	3.943	3.943	3.943

Nota: Personas de ambos sexos entre 25 y 60 años de edad. EPH-GBA, 1996 a 2002

función de riesgo se hace paramétricamente utilizando una distribución Weibull. Esta suposición es conveniente en el sentido de que esta distribución tiene una interpretación conocida de sus coeficientes. Más precisamente, se supone que $\lambda(t|X, \theta)$ adquiere la forma de la siguiente función:

$$\lambda(t|X, \theta) = h(t)g(X\beta) = pt^{p-1} \exp\{-\theta X\}^p$$

donde p es el parámetro auxiliar. Obsérvese que, dado que en este caso las variables independientes de tiempo son introducidas en λ , no es necesariamente cierto, como ocurre en el caso usual, que $p > 1$ implique una función de decrecimiento (crecimiento) monótona del riesgo.

El conjunto de parámetros θ se estima maximizando la función de probabilidad de la muestra. Aquí se encuentra otra característica interesante del método. Si bien, por construcción, la muestra está censurada (se observa a los individuos que no llegaron al final del último período de la muestra), el potencial sesgo se maneja mediante una correcta especificación de la función de probabilidad. El método utiliza entonces la siguiente función de probabilidad:

$$\psi(X, N, \theta, p) = \prod_{i=0}^{l_0} f(t_i | X_i, \theta, p) \prod_{i=1}^1 \Pr(T > t_i | X_i, \theta, p)$$

donde $f(t_i | X_i, \theta, p)$ es la función de densidad vinculada con la disminución en el período t , es decir, con el cambio del estado laboral en el tiempo t . El primer término de la derecha de la igualdad de la ecuación anterior representa la contribución a la probabilidad de individuos no censurados, mientras que el segundo término representa la contribución de las observaciones censuradas. Se pueden hallar más detalles sobre los métodos en Lancaster (1990).

Los datos

La metodología empleada para construir las observaciones de supervivencia empleando la EPH²³ ya se ha descrito brevemente. Considérense dos encuestas consecutivas con un intervalo Δ de 6 meses. La encuesta proporciona datos sobre la situación laboral en ambos períodos, t y $t + \Delta$, así como la antigüedad laboral y la duración del desempleo.

Tomando el caso de un trabajador, sea d_k^S la duración en el estado S , donde k es el número de la encuesta en la que apareció el trabajador (es decir, $k=1$ será la primera vez que se le observa y $k=4$, la cuarta). Supóngase que el trabajador estaba empleado con una antigüedad d_1^E en la primera encuesta. En la siguiente encuesta pueden ocurrir cuatro cosas: i) el individuo se mantiene en el mismo empleo, de ahí que su antigüedad

23. Las principales fuentes de los datos son la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). La EPH la realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) dos veces al año (en mayo y octubre, y algunos años se incluye una tercera encuesta en el mes de agosto). Los candidatos se seleccionan aleatoriamente y en cada encuesta se cambia un 25% de los que aparecieron en la encuesta anterior. Por lo tanto, la gente aparece en la encuesta hasta cuatro veces como máximo. Ello permite hacer el seguimiento de los individuos en el tiempo y analizar las transiciones de los trabajadores entre sus estados laborales. Se emplearon las encuestas desde 1980 hasta 2002, y aquellas a partir de mayo de 1997 permiten trabajar con aspectos de los datos de panel. Adicionalmente, dado que se relevan treinta ciudades, es posible comparar la transición laboral entre una región y otra.

se convierta en $d_1^E + \Delta$; ii) la persona reporta estar empleada, pero en otra ocupación (este caso se identifica porque su antigüedad es menor a 6 meses), con una antigüedad de d_2^E ; iii) señala estar desempleado en los últimos d_2^U meses, o iv) señala haber quedado fuera de la fuerza laboral.

En los casos ii) al iv), en los cuales se ha producido una transición, no es imposible determinar exactamente en qué momento se dio por terminado el empleo inicial, dado que se pueden haber producido múltiples transiciones. Sin embargo, un límite superior para la duración en el caso ii) será de $d_1^E + \Delta - d_2^E$. En el caso iii), será $d_1^E + \Delta - d_2^U$. En el último caso, en el que no se dispone de datos sobre el momento en que el individuo quedó fuera de la fuerza laboral, se asume una distribución uniforme y d_2^U se asume igual a 3 meses, y la duración total del empleo anterior se define, entonces, como $d_1^E + \Delta - 3$.

Como es usual, las observaciones de los trabajadores en el caso i) se pueden tratar como observaciones censuradas en la derecha.

Estimación

A fin de poder continuar analizando el efecto de la globalización a comienzos de los años noventa y de la devaluación de enero de 2002, como en el caso de nuestro anterior estimador DiD, los datos del panel se dividen en los mismos dos períodos: 1989-1994 y 1996-2002. La estrategia básica para la identificación fue utilizar variables *dummy* para el período de cambio en interacción con las variables explicativas de interés.

La variable dependiente es la duración del empleo anterior²⁴ (la transición de desempleo a empleo se analiza al final de esta sección), mientras que las variables explicativas son el sector y el tamaño de la empresa en la que trabaja el individuo, y se utiliza una variable *dummy* para identificar si el individuo recibe todas las prestaciones sociales, en otras palabras, si el individuo tiene un empleo formal. En este método también se controla por medio de la edad y los años de escolaridad del individuo.

La muestra se limita a hombres entre 25 y 60 años de edad, para evitar problemas de selección de participación de mujeres, personas jóvenes en edad universitaria y aquellas que se aproximan a la edad de jubilación. El marco de referencia para fines comparativos es la gente empleada en el sector de la manufactura, en una compañía con más de 100 empleados.

La descripción general de ambos períodos de análisis se puede resumir de la siguiente manera: el mayor riesgo se encontró en el sector de la construcción, asumiendo los demás factores constantes, seguido por el sector primario, el sector de las ventas al mayor y al menor, la manufactura, los servicios y por último, el sector gubernamental. Además, mientras mayor era el tamaño de la compañía, menor resultó el nivel de riesgo. Las personas formalmente contratadas tenían un nivel de riesgo mucho menor que las que ocupaban un puesto de trabajo informal. La variable edad resultó convexa, mientras que la variable años de escolaridad resultó cóncava.

24. Obsérvese que la parte más difícil de esta metodología, al igual que en la mayoría de los casos, es preparar los datos. Se observa al mismo individuo en períodos distintos, lo que permite identificar duraciones completas e incompletas mediante sus respuestas en cuanto a permanencia en el empleo o la duración del desempleo.

También se emplearon distintas especificaciones de beneficios sociales, desagregándolas en distintos tipos de prestaciones, tales como el seguro de desempleo, los aportes para la jubilación, las vacaciones y las bonificaciones de fin de año,²⁵ entre otras. Cabe señalar, que no se hallaron diferencias entre ellas. La explicación es que la mayoría de los individuos, si gozan de beneficios, gozan prácticamente de todos ellos. La correlación entre sí es de aproximadamente 0,90 por lo que se decidió utilizar sólo una variable *dummy* para todas las prestaciones, sin discriminar entre las mismas.

Globalización. El Cuadro 6.10. presenta las estimaciones para el primer período del análisis. El modelo 1 incluye únicamente variables *dummy* de sector y las variables demográficas. Todo parece indicar que el sector comercial no se diferenciaba significativamente de la manufactura y que la edad tampoco era significativa o distinta. El modelo 2 es similar al modelo 1, pero se agregan variables *dummy* para diferentes tamaños de empresas. La gente contratada en compañías con menos de 25 empleados resultaron tener un nivel de riesgo 30% mayor que aquellas empleadas en compañías medianas y grandes. En el modelo 3, además, se agrega una variable *dummy* para identificar si el individuo gozaba de todas las prestaciones. Dicha variable resultó significativamente negativa y en su presencia, el sector primario y las microempresas pierden su significatividad.

Los modelos del 4 al 6 repiten los modelos 1 y 3, pero adicionalmente incluyen las interacciones con la variable *dummy* de globalización. En primer lugar se observó un cambio significativo en el sector de los servicios. Si bien éste fue considerablemente menor con respecto a la manufactura en el período previo a la globalización, resultó ser considerablemente mayor en 1991 y en los años siguientes. En el modelo 4, los sectores de la construcción y el comercio resultaron significativamente más amplios durante el período globalizado, pero este efecto disminuyó cuando se incluyen controles para la interacción del tamaño y la formalidad. En estos casos, las compañías pequeñas presentaron un nivel de riesgo mayor. Por último, los individuos empleados en el sector formal no parecen estar en una situación significativamente distinta en el período posterior a la globalización.

Devaluación. El Cuadro 6.11. presenta las estimaciones para el análisis del período 1996-2002. Las tendencias generales de los coeficientes de los modelos del 1 al 3 son similares a las descritas en el Cuadro 6.10., con las siguientes diferencias: en primer lugar, el sector primario presenta un coeficiente no significativo en dos de los tres modelos y un riesgo negativo (coeficientes menores a 1). Otro cambio se verifica en el sector de los servicios, donde los coeficientes no son significativos en dos de los tres modelos y se hacen positivos. Los coeficientes de los diversos tamaños de empresas se hacen mayores (en valor absoluto) y el de las empresas de mediano tamaño se hace significativamente positivo. Cuando se agrega la variable *dummy* de beneficios sociales, las tres variables *dummy* del tamaño de la empresa resultaron significativas, lo que se traduce en que los trabajadores empleados en compañías de esos tamaños tenían un nivel de riesgo casi 23% mayor que los empleados en empresas con más de 100 empleados. Por último, el efecto de las prestaciones sociales en el nivel de riesgo resultó mucho mayor con respecto al análisis anterior. La edad era significativamente

25. Una prestación adicional que consiste en la mitad del salario dos veces al año, a mitad del año y a fin de año.

Cuadro 6.10. Estimación del nivel de riesgo (1989-1994)
Hombres, 25-60 años de edad, empleados y no estudiantes (EPH – GBA)

Sector	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Sector primario	2,244 (0,806)	** (0,756)	1,794 (0,646)	1,644 (1,167)	1,771 (1,264)	1,679 (1,203)
Construcción	3,159 (0,338)	*** (0,327)	2,455 (0,271)	*** (0,365)	*** (0,419)	*** (0,355)
Servicios	0,874 (0,074)	* (0,073)	0,841 (0,072)	** (0,068)	*** (0,076)	*** (0,077)
Comercio mayorista/minorista	1,114 (0,129)	1,037 (0,122)	1,017 (0,119)	0,808 (0,146)	0,857 (0,163)	0,857 (0,164)
Gobierno	0,558 (0,106)	*** (0,114)	0,601 (0,114)	*** (0,151)	* (0,167)	** (0,166)
Sector – con interacciones del período globalizado						
Sector primario				1,567 (1,281)	1,234 (1,017)	1,062 (0,878)
Construcción				1,675 (0,300)	*** (0,279)	1,317 (0,268)
Servicios				2,193 (0,290)	*** (0,278)	*** (0,281)

Continued

Cuadro 6.10. Estimación del nivel de riesgo (1989-1994) (continued)

	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Sector – con interacciones del período globalizado						
Comercio mayorista/minorista				1,712 (0,360)	1,386 (0,320)	1,329 (0,310)
Gobierno				1,154 (0,426)	1,094 (0,407)	1,112 (0,419)
Tamaño de la empresa						
2 a 5 empleados		1,324 (0,129)	1,012 (0,101)		1,044 (0,171)	0,759 (0,126)
6 a 25 empleados		1,311 (0,117)	1,210 (0,108)	**	1,084 (0,149)	1,024 (0,143)
26 a 100 empleados		1,040 (0,110)	1,089 (0,115)		0,952 (0,151)	0,996 (0,161)
Tamaño de la empresa – con interacciones del período globalizado						
2 a 5 empleados					1,367 (0,263)	1,438 (0,276)
6 a 25 empleados					1,338 (0,216)	1,263 (0,209)
26 a 100 empleados					1,137 (0,220)	1,135 (0,229)

Continued

Cuadro 6.10. Estimación del nivel de riesgo (1989-1994) (continued)

	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
<i>Dummy</i> si fue contratado formalmente						
Todos los beneficios			0,446 (0,033)			0,383 (0,043) ***
<i>Dummy</i> - con interacciones del período globalizado						
Todos los beneficios						1,217 (0,160)
Datos demográficos						
Edad	0,987 (0,032)	0,992 (0,032)	0,999 (0,032)	0,985 (0,032)	0,986 (0,032)	0,994 (0,032)
Edad ²	1,000 (0,0004)	1,000 (0,0004)	1,000 (0,0004)	1,000 (0,0004)	1,000 (0,0004)	1,000 (0,0004)
Años de escolaridad	1,075 (0,050)	1,074 (0,050)	1,095 (0,051)	1,071 (0,050)	1,065 (0,050)	1,082 (0,050) *
Años de escolaridad ²	0,994 (0,002)	0,995 (0,002)	0,994 (0,002)	0,994 (0,002)	0,995 (0,002)	0,994 (0,002) **
/ln_p	-0,120	-0,118	-0,098	-0,113	-0,111	-0,089
P	0,887	0,889	0,907	0,893	0,895	0,915
1/p	1,127	1,125	1,103	1,120	1,117	1,093
Valor logaritmo de verosimilitud	-2998,5	-2991,6	-2932,9	-2971,4	-2962,9	-2899,4
Número de observaciones	5.435	5.435	5.435	5.435	5.435	5.435

Nota: Los errores estándar se indican entre paréntesis. *** representa una confianza de más de 1%. ** representa una confianza de más de 5%. * representa una confianza de más de 10%

Fuente: Estimaciones de los autores

negativa, pero este efecto disminuyó con la edad (función convexa con respecto a la edad).

Los modelos 4 y 6 incluyen las interacciones entre la variable *dummy* de la devaluación por un lado, y la de los sectores, los tamaños y las prestaciones, por el otro. El sector de los servicios experimentó un gran cambio con respecto a la manufactura: en los años previos a la devaluación, el sector de los servicios tuvo un nivel de riesgo mayor y más significativo que el de la manufactura, mientras que esta relación se invirtió después de la devaluación, cuando el riesgo en el sector servicios se hizo significativamente más pequeño que en el de la manufactura.

Las interacciones con el tamaño de las empresas resultaron significativamente negativas en el caso de aquellas con 6 a 100 empleados, lo que significa que el nivel de riesgo de esos empleos fue menor tras la devaluación.

Por último, tal como en el caso de la globalización, la interacción de la variable *dummy* de formalidad no fue significativa.

Obsérvese que aquí se emplearon datos hasta octubre de 2002 y que por lo tanto, es posible que los resultados sean producto del efecto inmediato de corto plazo del cambio. Convendría realizar un mayor análisis cuando se disponga de mayores datos, a fin de identificar los efectos a largo plazo.

Heterogeneidad. Los modelos de duración pueden incorporar fácilmente términos individuales específicos aleatorios (heterogeneidad). La idea es simple: para poder incluir la heterogeneidad a nivel individual, la forma de la función de la tasa de riesgo se modifica siguiendo el enfoque presentado por Newman y McCulloch (1984). En particular, la función de riesgo se define como:

$$\lambda(t_i | X_i, \theta) = \alpha h(t_i) g(X_i, \beta, p) \text{ para todo } i = 1, \dots, I$$

Por lo tanto, la heterogeneidad se incorpora como un término multiplicativo aleatorio α en la función de riesgo.²⁶

Por último, dado que en principio no se observan las variables aleatorias α , no es posible resolver el problema de la máxima verosimilitud (ML) sin una nueva suposición. Según Newman y McCulloch (1984), se selecciona la distribución gamma como la distribución de α . Dada esta suposición, es posible eliminar α de la ML y resolver θ .²⁷

El Cuadro 6.12. representa la estimación junto con esta corrección. Los modelos 1 y 2 son el equivalente a los de las columnas 3 y 6 del Cuadro 6.10. En general, los signos y la significatividad son similares a los obtenidos sin la corrección de heterogeneidad. Las diferencias principales son que tanto el gobierno como los sectores formales poseen niveles de riesgo mucho menores. Además, el coeficiente lineal sobre los años de escolaridad es significativo. Se observa en el modelo 2, que incluye las interacciones con la variable *dummy* de la globalización, que los que disfrutaban de beneficios sociales, es decir que se encuentran empleados formalmente, tienen una mayor probabilidad de perder el empleo comparado con aquellos que tenían antes de 1991 (de -81,7% a -37,2%). Sin embargo, su nivel de riesgo sigue siendo menor que la de los trabajadores en empleos informales.

26. Véase en Heckman y Singer (1984) una cobertura detallada de la heterogeneidad en los modelos de duración.

27. Véase en Gutiérrez (2001) la aplicación de este procedimiento en STATA.

Cuadro 6.11. Estimación del nivel de riesgo
[1996-2002] (EPH – GBA)

Sector	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Sector primario	0,770 (0,276)	0,688 (0,246)	0,542 (0,194)	0,702 (0,268)	0,593 (0,227)	0,449 (0,172)
Construcción	3,396 (0,255)	2,836 (0,218)	2,228 (0,173)	3,495 (0,266)	2,807 (0,223)	2,194 (0,176)
Servicios	1,122 (0,071)	1,089 (0,070)	0,950 (0,061)	1,277 (0,082)	1,173 (0,077)	1,004 (0,067)
Comercio mayorista/minorista	1,114 (0,100)	0,929 (0,085)	0,912 (0,083)	1,196 (0,111)	0,956 (0,092)	0,912 (0,087)
Gobierno	0,483 (0,076)	0,558 (0,089)	0,526 (0,084)	0,489 (0,084)	0,537 (0,093)	0,510 (0,089)
Sector – con interacciones del período devaluado						
Sector primario				4,032 (4,323)	5,372 (5,770)	10,239 (11,083)
Construcción				0,729 (0,157)	0,850 (0,230)	0,755 (0,199)
Servicios				0,365 (0,051)	0,516 (0,088)	0,568 (0,099)

Continued

Cuadro 6.11. Estimación del nivel de riesgo (continued)

	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Sector – con interacciones del período devaluado						
Comercio mayorista/minorista						
Gobierno						
Tamaño de la empresa						
2 a 5 empleados		2,080 (0,160)	1,236 (0,099)	0,578 (0,140)	** (0,209)	0,858 (0,247)
6 a 25 empleados		1,582 (0,117)	1,229 (0,092)	1,641 (0,126)	*** (0,099)	1,284 (0,099)
26 a 100 empleados		1,202 (0,100)	1,224 (0,102)	1,280 (0,110)	*** (0,112)	1,303 (0,112)
Tamaño de la empresa- con interacciones del período devaluado						
2 a 5 empleados					0,853 (0,174)	0,813 (0,161)
6 a 25 empleados					** (0,118)	*** (0,102)
26 a 100 empleados					*** (0,112)	*** (0,110)

Continued

Cuadro 6.11. Estimación del nivel de riesgo (continued)

	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
<i>Dummy</i> si fue contratado formalmente						
Todos los beneficios			0,286 (0,017)	***		0,282 (0,017) ***
<i>Dummy</i> - con interacciones del período devaluado						
Todos los beneficios						0,741 (0,146)
Datos demográficos						
Edad	0,944 (0,020)	*** (0,021)	0,949 (0,021)	** (0,021)	0,947 (0,021)	** (0,021)
Edad^2	1,001 (0,0003)	*** (0,0003)	1,001 (0,0003)	*** (0,0003)	1,001 (0,0003)	** (0,0003)
Años de escolaridad	0,989 (0,034)	0,983 (0,033)	0,983 (0,033)	0,998 (0,034)	0,993 (0,034)	0,992 (0,034)
Años de escolaridad^2	0,996 (0,002)	** (0,002)	0,997 (0,002)	** (0,002)	0,996 (0,002)	* (0,002)
/ln_p	-0,169	***	-0,154	***	-0,165	***
p	0,845	***	0,857	***	0,848	***
1/p	1,184	***	1,167	***	1,180	***
Valor logaritmo de verosimilitud	-52539		-4951,7		-5213,6	
Número de observaciones	6.700	6.700	6.700	6.700	6.700	6.700

Nota: Hombres empleados y no estudiantes de 25 a 60 años de edad. Los errores estándares se indican entre paréntesis. *** representa una confianza de más de 1%. ** representa una confianza de más de 5%. * representa una confianza de más de 10%

Fuente: Estimaciones de los autores

Obsérvese que, en total, todas aquellas interacciones que son significativas son mayores que uno. De ahí que la conclusión es que la apertura de la economía hizo aumentar el nivel de riesgo de pérdida del empleo.

Los modelos 3 y 4 son equivalentes a los modelos 3 y 6 del Cuadro 6.11., el cual se refiere al análisis por devaluación. Al corregir la heterogeneidad, los coeficientes no varían en gran medida. Las diferencias principales son que el efecto de estar empleado formalmente es mayor (en valor absoluto), y que el término cuadrático sobre los años de escolaridad se hace significativo. En el modelo 4, los coeficientes del tamaño de la compañía son mayores y significativos y las respectivas interacciones con la variable *dummy* de devaluación son mucho más pequeñas en valor absoluto. Por lo que se observa el efecto inverso sobre el tamaño de la empresa, según el cual las empresas pequeñas y medianas están expuestas a un mayor nivel de riesgo que aquellas de mayor tamaño antes de la devaluación y a niveles menores después de ésta, aún después de la corrección de heterogeneidad.

Además, tal como ocurrió en los modelos 1 y 2, el término cuadrático sobre los años de escolaridad se hace significativamente negativo.

Transición de desempleo a empleo. Se puede aplicar la misma metodología a aquellas transiciones con datos sobre la duración. Además de la transición de empleo a empleo analizada en las subsecciones anteriores, también es posible realizar un análisis de la duración del desempleo. Estas estimaciones se deben comparar con los resultados de los cuadros 6.6. y 6.9. De hecho, la mayoría de los resultados son consistentes. Estos resultados, presentados en los cuadros 6.13. y 6.14., resultan particularmente curiosos, y proveen más evidencias sobre la manera en que los fenómenos estudiados inciden en la creación de empleos.

Las columnas 1 a 3 representan los resultados del análisis de globalización. Tal como se halló al emplear la metodología anterior, todo parece indicar que durante el primer período de análisis no hubo un efecto significativo de la globalización a través de los sectores y las características demográficas. Además, utilizando la corrección de heterogeneidad, los resultados son similares como se puede apreciar en las columnas 1 a 3 del Cuadro 6.14.

Los resultados anteriores del análisis de devaluación se pueden comparar con las estimaciones presentadas en las columnas 4 a 6. Consistentemente con la metodología anterior, hay un efecto significativamente negativo sobre la edad. En otras palabras, en comparación con los años anteriores a 2002, mientras mayor la edad del individuo, menor será el “riesgo” de conseguir empleo y abandonar las filas de los desempleados. Además, también hay efectos significativamente positivos de la devaluación sobre el nivel de riesgo para aquellos que anteriormente estaban empleados en el sector de la construcción, pero además encontramos efectos negativos sobre los empleados en los sectores de los servicios y el sector gubernamental, que pueden prolongar la duración de su desempleo. No obstante, la significatividad de los efectos sobre diversos sectores se disipa cuando se aplica la corrección de heterogeneidad.

En resumen, no se halló evidencia alguna de que la globalización haya incidido diferencialmente en los sectores o en los individuos. En cuanto a la devaluación, las personas de más edad se han visto especialmente afectadas durante este período y hay evidencias de diversos efectos entre los distintos sectores.

Cuadro 6.12. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad

Hombres, 25-60 años de edad, empleados y no estudiantes (EPH – GBA)

	Análisis de globalización 1989-1994				Análisis de devaluación 1996-2002			
	Haz. Ratio		Haz. Ratio		Haz. Ratio		Haz. Ratio	
	(1)		(2)		(3)		(4)	
Sector								
Sector primario	2,343		2,714		0,345	*	0,245	**
	(1,874)		(4,143)		(0,194)		(0,144)	
Construcción	3,020	***	3,362	***	2,681	***	2,726	***
	(0,661)		(1,001)		(0,369)		(0,384)	
Servicios	0,601	***	0,420	***	0,915		1,014	
	(0,095)		(0,087)		(0,097)		(0,111)	
Comercio mayorista/ minorista	0,775		0,757		0,850		0,891	
	(0,167)		(0,230)		(0,126)		(0,139)	
Gobierno	0,355	***	0,459	*	0,319	***	0,287	***
	(0,113)		(0,198)		(0,073)		(0,072)	
Sector – con interacciones del período globalizado/devaluado								
Sector primario			0,809				28,654	*
			(1,389)				(49,659)	
Construcción			0,883				0,667	
			(0,326)				(0,298)	
Servicios			2,007	***			0,420	***
			(0,476)				(0,115)	
Comercio mayorista/ minorista			1,167				0,851	
			(0,441)				(0,365)	
Gobierno			0,815				2,207	
			(0,448)				(1,197)	

Continued

Cuadro 6.12. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad
(continued)

	Análisis de globalización 1989-1994		Análisis de devaluación 1996-2002	
	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tamaño de la empresa				
2 a 5 empleados	1,028 (0,190)	0,735 (0,199)	1,258 * (0,164)	1,335 ** (0,179)
6 a 25 empleados	1,359 * (0,220)	1,240 (0,274)	1,294 ** (0,154)	1,370 *** (0,168)
26 a 100 empleados	1,079 (0,199)	1,036 (0,265)	1,368 ** (0,180)	1,520 *** (0,209)
Tamaño de la empresa- con interacciones del período globalizado/devaluado				
2 a 5 empleados		1,513 (0,479)		0,579 * (0,188)
6 a 25 empleados		1,102 (0,294)		0,432 *** (0,130)
26 a 100 empleados		1,031 (0,330)		0,234 *** (0,098)
Dummy si fue contratado formalmente				
Todos los beneficios	0,188 *** (0,032)	0,183 *** (0,040)	0,099 *** (0,013)	0,104 *** (0,013)
Dummy - con interacciones del período globalizado/devaluado				
Todos los beneficios		1,445 * (0,299)		0,668 (0,176)
Datos demográficos				
Edad	0,978 (0,055)	0,977 (0,049)	0,957 (0,035)	0,949 (0,034)
Edad^2	1,000 (0,0007)	1,000 (0,0006)	1,001 (0,0004)	1,001 (0,0004)

Continued

Cuadro 6.12. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad
(*continued*)

	Análisis de globalización 1989-1994				Análisis de devaluación 1996-2002			
	Haz. Ratio		Haz. Ratio		Haz. Ratio		Haz. Ratio	
	(1)		(2)		(3)		(4)	
Datos demográficos								
Años de escolaridad	1,241	***	1,191	**	1,003		1,014	
	(0,103)		(0,090)		(0,056)		(0,056)	
Años de escolaridad ²	0,987	***	0,989	***	0,995	*	0,995	*
	(0,004)		(0,004)		(0,003)		(0,003)	
/ln_p	0,432		0,314		0,413		0,411	
/ln_the	1,928		1,561		1,203		1,148	
P	1,540		1,368		1,511		1,508	
1/p	0,649		0,731		0,662		0,663	
Theta	6,877		4,766		3,331		3,153	
Valor logaritmo de verosimilitud	-2886,9		-2871,6		-4852,8		-4795,0	
Número de observaciones	5.435		5.435		6.700		6.700	

Nota: Los errores estándares se indican entre paréntesis. *** representa una confianza de más de 1%. ** representa una confianza de más de 5%. * representa una confianza de más de 10%.

Fuente: Estimaciones de los autores

Conclusiones y recomendaciones de políticas

¿Incidieron adversamente la globalización y la devaluación en las transiciones del mercado laboral en Argentina? Según las conclusiones de Menezes Filho y otros (2002) en Brasil, una mayor apertura comercial hace disminuir el crecimiento neto del empleo al hacer aumentar la destrucción de puestos de trabajo. En Argentina, eso se verifica especialmente en el sector de servicios, así como entre los trabajadores empleados formalmente. Además, no hubo efectos significativos en la creación de empleos, lo cual condujo a evidencias de destrucción neta de empleos durante el lapso que finaliza con los mayores niveles de desempleo de mediados de los años noventa. Esos resultados fueron consistentes a través de diversas especificaciones y también cuando no consideramos la corrección de heterogeneidad como cuando realizamos esta corrección.

Cuadro 6.13. Estimación del nivel de riesgo durante 1996-2002

Hombres, 25-60 años de edad, empleados y no estudiantes (EPH – GBA)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	1,094 (0,064)	1,080 (0,063)	1,045 (0,071)	1,108 *** (0,033)	1,095 *** (0,033)	1,109 *** (0,034)
Edad^2	0,999 * (0,001)	0,999 (0,001)	0,999 (0,001)	0,999 *** (0,000)	0,999 *** (0,000)	0,999 *** (0,000)
Años de escolaridad	1,112 (0,108)	1,073 (0,109)	1,079 (0,170)	1,060 (0,050)	1,089* (0,052)	1,050 (0,052)
Años de escolaridad^2	0,991 * (0,005)	0,992 (0,005)	0,993 (0,009)	0,995 ** (0,003)	0,994 ** (0,003)	0,996 (0,003)
Datos demográficos– con interacciones de globalización o devaluación						
Edad			1,046 (0,048)			0,925 ** (0,033)
Edad^2			1,000 (0,001)			1,001 * (0,000)
Años de escolaridad			0,856 (0,167)			1,222 (0,181)

Continued

Cuadro 6.13. Estimación del nivel de riesgo durante 1996-2002 (continued)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Datos demográficos- con interacciones de globalización o devaluación						
Años de escolaridad ²			1,008 (0,011)			0,989 (0,008)
Sector						
Sector primario		2,201 (1,601)	9,227 ** (9,489)		0,879 (0,400)	1,266 (0,577)
Construcción		0,951 (0,185)	0,901 (0,310)		1,587 *** (0,155)	1,547 *** (0,162)
Servicios		0,958 (0,169)	0,769 (0,264)		1,221 ** (0,116)	1,315 *** (0,133)
Comercio mayorista/minorista		1,421 (0,324)	1,893 * (0,675)		1,104 (0,141)	1,024 (0,138)
Gobierno		1,160 (0,443)	1,712 (0,925)		1,531 (0,412)	1,747 ** (0,490)
Sector - con interacciones de globalización o devaluación						
Sector primario			0,116 (0,168)			0,000 (0,001)

Continued

Cuadro 6.13. Estimación del nivel de riesgo durante 1996-2002 (continued)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sector - con interacciones de globalización o devaluación						
Construcción			1,079 (0,450)			1,222 *** (0,352)
Servicios			1,269 (0,513)			0,720 *** (0,212)
Comercio mayorista/minorista			0,630 (0,296)			1,254 (0,522)
Gobierno			0,501 (0,383)			0,452 * (0,481)
/ln_p	0,365	0,370	0,376	0,234	0,250	0,262
p	1,441	1,447	1,457	1,263	1,284	1,305
1/p	0,694	0,691	0,686	0,792	0,779	0,776
Valor logaritmo de verosimilitud	-460,9	-458,8	-451,8	-1759,6	-1747,0	-1694,7
Número de observaciones	753	753	753	2.244	2.244	2.244

Nota: Los errores estándares se indican entre paréntesis. *** representa una confianza de más de 1%. ** representa una confianza de más de 5%. * representa una confianza de más de 10%

Fuente: Estimaciones de los autores

Cuadro 6.14. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad
Hombres, 25-60 años de edad, empleados y no estudiantes (EPH – GBA)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Datos demográficos						
Edad	1,125 (0,093)	1,139 (0,098)	1,132 (0,117)	1,102 ** (0,052)	1,095 * (0,051)	1,126 *** (0,052)
Edad^2	0,998 (0,001)	0,998 (0,001)	0,998 (0,001)	0,999 ** (0,001)	0,999 ** (0,001)	0,998 *** (0,001)
Años de escolaridad	1,034 (0,129)	1,001 (0,130)	0,990 (0,194)	1,111 (0,081)	1,146 * (0,084)	1,099 (0,083)
Años de escolaridad^2	0,996 (0,007)	0,997 (0,007)	1,000 (0,010)	0,992 ** (0,004)	0,991 ** (0,004)	0,994 (0,004)
Datos demográficos - con interacciones de globalización o devaluación						
Edad			1,044 (0,065)			0,885 *** (0,042)
Edad^2			1,000 (0,001)			1,001 ** (0,001)

Continued

Cuadro 6.14. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad (continued)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio (1)	Haz. Ratio (2)	Haz. Ratio (3)	Haz. Ratio (4)	Haz. Ratio (5)	Haz. Ratio (6)
Datos demográficos - con interacciones de globalización o devaluación						
Años de escolaridad			0,981 (0,248)			1,389 * (0,273)
Años de escolaridad ²			0,998 (0,014)			0,982 * (0,011)
Sector						
Sector primario		1,855 (1,700)	11,403 (17,426)		1,514 (1,136)	1,941 (1,402)
Construcción		0,946 (0,255)	0,986 (0,445)		1,819 *** (0,279)	1,787 *** (0,287)
Servicios		1,219 (0,310)	0,906 (0,396)		1,514 *** (0,231)	1,577 *** (0,249)
Comercio mayorista/minorista		1,938 * (0,671)	1,984 (1,004)		1,174 (0,235)	1,069 (0,221)
Gobierno		0,755 (0,459)	1,509 (1,320)		1,883 (0,761)	1,922 (0,783)

Continued

Cuadro 6.14. Estimación del nivel de riesgo con corrección de heterogeneidad (continued)

	Análisis de globalización 1989-1994			Análisis de devaluación 1995-2002		
	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio	Haz. Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sector – con interacciones de globalización o devaluación						
Sector primario			0,062 (0,122)			0,000 (0,000)
Construcción			0,884 (0,509)			1,217 (0,476)
Servicios			1,409 (0,770)			0,677 (0,277)
Comercio mayorista/minorista			1,053 (0,742)			1,440 (0,815)
Gobierno			0,270 (0,333)			0,402 (0,536)
/ln_p	0,678	0,707	0,734	0,686	0,686	0,656
/ln_the	0,089	0,183	0,284	0,490	0,457	0,267
p	1,971	2,028	2,083	1,985	1,986	1,927
1/p	0,507	0,493	0,480	0,504	0,504	0,519
theta	1,093	1,200	1,329	1,632	1,580	1,306
Valor logaritmo de verosimilitud	-450,6	-447,9	-441,2	-1702,4	-1693,6	-1649,3
Número de observaciones	753	753	753	2.244	2.244	2.244

Nota: Los errores estándares se indican entre paréntesis. *** representa una confianza de más de 1%. ** representa una confianza de más de 5%. * representa una confianza de más de 10%

Fuente: Estimaciones de los autores

Con respecto a la devaluación, por otro lado, el efecto en el corto plazo fue la disminución del nivel de riesgo de perder el empleo. Los grupos que particularmente se beneficiaron con este cambio en el corto plazo fueron el sector de servicios y de la pequeña y mediana empresa. Una vez más, estos resultados fueron lo suficientemente robustos como para ser consistentes en las diversas especificaciones y la corrección de heterogeneidad. Con respecto a la creación de empleos durante este período, se encontró que las personas de mayor edad se vieron afectadas más adversamente que las de menor edad. Tal como se puede apreciar en las tabulaciones de la EPH, mientras la tasa de desempleo desde octubre de 2001 hasta octubre de 2002 disminuyó en 1,5 puntos porcentuales para las personas entre 20 y 34 años de edad, la cifra correspondiente a las personas entre 35 y 49 años de edad fue de 1,9 puntos porcentuales.

Además, se encontró cierta evidencia de creación de empleos en el sector de la construcción, pero se detectaron efectos negativos en los sectores de servicios y el sector gubernamental. Se puede llegar a la conclusión de que el efecto de la devaluación fue particularmente heterogéneo. De ahí, la conveniencia de considerar las diferencias entre esos efectos sobre diversos grupos al diseñar políticas.

En este capítulo también se procuró poner a prueba la hipótesis de que las transiciones de los trabajadores a mediados de los años noventa se diferenciaron marcadamente con respecto a las que se produjeron a comienzos del siglo. Se sospechaba que las primeras fueron impulsadas por las transiciones de trabajadores entre empleos y las segundas por la destrucción neta de empleos. Por ejemplo, Davis y Haltiwanger (1992) distinguen entre flujos brutos de empleos y flujos brutos de trabajadores, y sus cálculos revelan que 35-56% de las reasignaciones de trabajadores entre empresas o entre empleo y desempleo se producen como adaptación a las fluctuaciones de la distribución de empleos entre lugares de trabajo. ¿Ha sido también éste el caso de la Argentina? Esto no se pudo verificar, en vista de las restricciones de los datos disponibles, pero sí se hallaron algunas evidencias claras de que los efectos fueron diferenciales en los distintos sectores.

Conviene mencionar que las modificaciones del código laboral de Argentina sólo afectan a los contratos nuevos en empleos formales. De ahí que quizá las políticas que se han puesto en práctica como parte de esas reformas laborales permitan mejorar la dinámica laboral. Por ejemplo, los nuevos contratos temporales podrían ayudar a resolver el déficit de empleos en el corto plazo. Tal como se puede apreciar en el Cuadro 6.3., esas reformas “parciales” no permitieron que aumentara el empleo formal. Además, no se hallaron efectos significativos en la destrucción de empleos antes ni después de 1991, ni a finales de 2001.

Por último, las estimaciones permiten identificar las variaciones cíclicas de los flujos. Estos resultados empíricos son fundamentales para decidir el tipo y el alcance de las herramientas de políticas a emplear, para facilitar los flujos de trabajadores y mejorar la creación de empleos en un nuevo entorno globalizado. Con respecto a la movilidad entre distintos trabajos, se determinó que la política de apertura comercial externa y las fluctuaciones del tipo cambiario incidieron en los flujos de trabajadores en Argentina en el período 1990-2002. Una hipótesis podría ser que las distorsiones del mercado laboral incidieron en estos resultados. En este sentido, se recomienda poner en práctica todas las reformas estructurales primero y eliminar las distorsiones en los mercados de bienes, de capitales y laborales, para luego aplicar los programas

sociales focalizados, pero sólo una vez que esas reformas se hayan aplicado. ¿Cuántos miles de millones de dólares o puntos del PIB más hay que gastar en países que no han reformado sus mercados laborales y que por lo tanto tienen niveles excesivamente elevados de desempleo y de actividad del sector informal? Sin embargo, aún después de reformar las regulaciones laborales para eliminar la rigidez y las distorsiones, todavía podría haber trabajadores vulnerables a la globalización. Conviene mencionar que, subsidios al empleo bien diseñados podrían ayudarlos a regresar al empleo.

Además, es preciso observar que los subsidios al empleo como una alternativa para la mejoría de los trabajadores, no es la mejor política, puesto que los programas de capacitación e incluso el incremento de los subsidios a la educación formal no han conseguido los efectos deseados de ayudar a la gente a ingresar al sector formal de la economía ya que estas inversiones sociales tienden a generar rendimientos negativos.

También resulta vital al diseñar políticas para reconocer la heterogeneidad de los resultados del crecimiento del empleo y en particular, la forma en que diversos sectores reaccionan a acontecimientos tales como la creciente apertura o las devaluaciones. Tal como señalan Davis y otros (1996), muchas políticas gubernamentales dirigen tratamientos preferenciales a sectores o tipos específicos de empresas. Esas políticas pueden incluir impuestos o subsidios preferenciales, protección contra la competencia exterior, tratamiento regulatorio especial o tratamiento preferencial en licitaciones de contratos gubernamentales. Muchos ejemplos claves de políticas dirigidas específicamente incluyen el trato preferencial que depende del tamaño de la empresa, y que favorecen especialmente a las pequeñas empresas (véanse algunos ejemplos en Davis y otros, 1996). Estas cuestiones han sido objeto de discusión en Argentina en los últimos años. Se espera que los resultados presentados en este capítulo constituyan un aporte a esa discusión, así como a la generación de políticas dirigidas de manera más eficiente.

Investigaciones adicionales

A continuación se sugieren algunas líneas adicionales de investigación afines.

- 1) Tomando en cuenta que la devaluación se produjo hacia los fines de nuestro período del análisis, cabe suponerse que las conclusiones representan los efectos de este cambio en el corto plazo. A medida que pase el tiempo y se disponga de más datos, será posible analizar los efectos a largo plazo.
- 2) Se analizaron los efectos del sector, el tamaño de las empresas y el grado de formalidad del empleo. Una adición interesante sería considerar la antigüedad laboral. Es muy probable que la misma se haya visto afectada de manera distinta por cada crisis. Un probable resultado es que con la globalización y la apertura económica, se produzca el avance tecnológico. De ahí que sea probable que los recursos humanos de cierta edad ya obsoletos, hayan sido reemplazados por recursos nuevos, lo que produce un incremento del nivel de riesgo de que los trabajadores más viejos pierdan el empleo. También sería interesante y útil incluir el análisis de esta variable al analizar los efectos de la devaluación.
- 3) Los análisis se restringieron al Gran Buenos Aires, lo cual incluye casi la mitad de la población urbana de Argentina. Sin embargo, puede valer la pena una extensión al resto del país, no sólo para aumentar el tamaño de la muestra, sino también para analizar las diferencias entre regiones y los posibles efectos sobre la migración.

- 4) Sólo fue posible emplear datos agregados de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), debido a que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social decidió no poner la EIL a disposición de los investigadores. Si se revierte la decisión, será posible extender el análisis y corroborar los hallazgos preliminares sobre las transiciones de empleos en vez de las transiciones de trabajadores.

Referencias

- Blanchard, O. y P. Diamond. 1989. "The Beveridge Curve". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–60. Washington, D.C., Estados Unidos: Brookings Institute.
- . 1990. "The Cyclical Behavior of the Gross Flows of U.S. Workers". *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 85–155. Washington, D.C., Estados Unidos: Brookings Institute.
- Blanchard, O. y P. Portugal. 2001. "What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets". *American Economic Review* 91(1): 187–207.
- Burgess, S., J. Lane y D. Stevens. 2000. "Job Flows, Worker Flows and Churning". *Journal of Labor Economics* 18(3): 473–502.
- Davis, S. J. y J. Haltiwanger. 1990. "Gross Job Creation and Destruction: Microeconomic Evidence and Macroeconomic Implications". *Macroeconomics Annual* 5: 123–168: Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).
- . 1992. "Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation"... *Quarterly Journal of Economics* 106: 819–863.
- . 1995. "Measuring Gross Worker and Job Flows". Documento de trabajo No. 5133. Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER). Cambridge, Estados Unidos.
- . 1999. "Gross Job Flows". En: O. Ashenfelter y D. Card, editores. *Handbook of Labor Economics* 3B. Amsterdam, Países Bajos: Elsevier.
- Davis, S. J., J. Haltiwanger y S. Schuh. 1996. *Job Creation and Job Destruction*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH). 2002. "Informe de Prensa" (varias ediciones).
- Gourinchas, P.-O. 1998. "Exchange Rates and Jobs: What Do We Learn from Job Flows?" Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER). *Macroeconomics Annual*: 153–208.
- . 1999. "Exchange Rates Do Matter: French Job Reallocation and Exchange Rate Turbulence, 1984-1992". *European Economics Review* (43)7: 1279–1316.
- Gutiérrez, R. 2001. "On Frailty Models in Stata". VII Reunión en el Reino Unido, The Royal Statistical Society, 14-15 de mayo.
- Heckman, J. J. y B. Singer. 1984. "The Identifiability of the Proportional Hazard Model". *The Review of Economic Studies* 51(2): 231–241.
- Heckman, J. J. y J. R. Walker. 1990. "The Relationship Between Wages and Income and the Timing and Spacing of Births: Evidence from Swedish Longitudinal Data". *Econometrica*. 58(6): 1411–1441.

- Hopenhayn, H. A. 2001. "Labor Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labor Market Reform in Argentina". Documento de trabajo No. R-407 de la Red Latinoamericana de Investigación. Washington, D.C., Estados Unidos: Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jovanovic, B. 1979. "Job Matching and the Theory of Turnover". *Journal of Political Economy* 87: 972-990.
- Klein, M., S. Schuh y R. Triest. 2000. "Job Creation, Job Destruction and the Real Exchange Rate". Documento de trabajo No. W7466 de NBER. Cambridge, Estados Unidos: Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).
- Lancaster, T. 1990. "The Econometric Analysis of Transition Data". *An Econometric Society Monograph*. Cambridge University Press.
- Leonard, J. 1987. "In the Wrong Place at the Wrong Time: The Extent of Frictional and Structural Unemployment". En: K. Lang y J. Leonard, editores. *Unemployment and the Structure of Labor Markets*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- MECON. Varias ediciones. "Economic Report". Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica., Argentina. Véase: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/report.html>
- Menezes Filho, N. A., C. Corseuil, D. Santos, L. Servo, E.P. Ribiero y G. Gonzaga. 2002. "Labor Market Dynamics in Brazil". Borrador del informe al Banco Interamericano de Desarrollo, Red Latinoamericana de Investigación, XI ronda: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mortensen, D. T. y P. A. Pissarides. 1999. "New Developments in Models of Search in the Labor Market". En: O. Ashenfelter y D. Card, editores. *Handbook of Labor Economics* 3B. Amsterdam, Países Bajos: Elsevier.
- Neal, D. 1999. "The Complexity of Job Mobility among Young Men". *Journal of Labor Economics* 17 (2): 237-261.
- Newman, J. L. y C. McCulloch. 1984. "A Hazard Rate Approach to the Timing of Births". *Econometría* 52 (4): 939-962.
- Pessino, C. 1995. "Labor Market Consequences of the Economic Reform in Argentina". En: D. Turnham, C. Foy y G. Larraín, editores. *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*. París, Francia: OCDE.
- . 1996. "La Anatomía del Desempleo". *Desarrollo Económico* 36 (verano).
- . 2001. "Convertibility and the Labor Market". Trabajo preparado para la conferencia "The Currency Board's First Decade: Argentina and the Convertibility Law". BCRA, 5 y 6 de abril.
- Pessino, C. y L. Andres. 2000. "La Dinámica Laboral en el Gran Buenos Aires y sus implicaciones para la Política Laboral y Social". CEMA. Documento de Trabajo No. 173. Buenos Aires, Argentina: Universidad del CEMA.
- . 2003. "Job Creation and Job Destruction in Argentina". Documento presentado en la conferencia "Labor Markets and Globalization". Banco Interamericano de Desarrollo: octubre.

- Pessino, C. y L. Giacchino. 1994. "Rising Unemployment in Argentina: 1974-1993". Documento preparado para la XIII Reunión Latinoamericana de la Sociedad Económica, Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- Pessino, C., I. S. Gill y J. L. Guasch. 2002a. "Understanding Labor Supply Dynamics in Argentina". En: I. Gill, C. Montenegro y D. Dömeland, editores. *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*. Oxford, Reino Unido: El Banco Mundial y Oxford University Press.
- . 2002b. "Increasing Labor Demand in Argentina". En: I. Gill, C. Montenegro y D. Dömeland, editores. *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*. Oxford, Reino Unido: El Banco Mundial y Oxford University Press.
- Pissarides, C. 1985. "Short-run Equilibrium Dynamics of Unemployment, Vacancies and Real Wages". *American Economic Review* 75 (4): 676–690.
- . 1990. "Equilibrium Unemployment Theory". Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Roberts, M. 1996. "Employment Flows and Producer Turnover in Three Countries". En: M. Roberts y J. Tybout, editores. *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Roberts, M. y J. Tybout, editores. 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Cómo viabilizar social y políticamente el proceso de integración a la economía mundial? Cómo aumentar el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo, fuente última del crecimiento sostenible y del aumento del salario real? Cómo lograr condiciones de trabajo mejores, más seguras y que propendan al crecimiento de la productividad?

Este libro explora algunas de las respuestas a estas preguntas tal como fueron formuladas por un grupo de investigadores académicos y del mundo sindical reunidos por dos días en Brasilia en Octubre del 2003 a invitación del Ministerio de Trabajo de Brasil, de la Organización Regional Internacional de Trabajadores (ORIT) y del Banco Interamericano de Desarrollo.

La incertidumbre que para todos los actores sociales crea la apertura económica y la integración al mercado mundial es un reto fundamental para nuestras sociedades. Este libro es un ejemplo del diálogo abierto y bien informado que es necesario para adoptar las políticas y realizar las reformas necesarias para que todos podamos compartir los frutos de una mejor integración al mercado mundial.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

