

# **Desempleo e informalidad en Argentina 1989-2015: el rol de la política laboral y el contexto económico**

Tesis de Licenciatura en Economía  
Universidad Nacional del Sur



**Alumna:** Victoria Eva Falcón  
**Directora:** Dra. Valentina Viego

Diciembre de 2017



## **Introducción**

El mercado de trabajo tiene gran preponderancia dentro de la estructura económica de los países. A nivel macro, el buen desarrollo de este mercado y el aprovechamiento de sus recursos suele incidir en el nivel de producción y su crecimiento. Las sociedades se organizan en torno al trabajo, generando que, a nivel individual inclusive, éste influya sobre los hábitos y la organización de la vida familiar. Asimismo, el trabajo es el vehículo para que el individuo desarrolle sus capacidades, como también impulse sentimientos de pertenencia, de realización y genere vínculos socializadores. Los indicadores laborales permiten tener una idea del nivel de bienestar económico y social de la población.

Es importante considerar que tanto el mercado de trabajo, como la estructura económica-social en la que está inserto no son homogéneas, cambian y evolucionan. En Argentina, desde mediados de la década de 1980 el mercado laboral ha atravesado distintos problemas; con el período hiperinflacionario la tasa de desocupación comienza a crecer y durante la década de 1990 alcanza un nuevo piso y vuelve a agudizarse durante la crisis de 2001-2002. Si bien desde 2003 se abre una etapa de gestión macroeconómica y política diferente de la anterior, el mercado laboral experimenta otros inconvenientes, más vinculados a la calidad y estabilidad del empleo que a la desocupación (informalidad, temporalidad, precariedad, etc.).

En la actualidad en Argentina persisten altas tasas de desocupación, de informalidad y otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo. En conjunto, reflejan una situación de elevada desigualdad y fragmentación laboral, con efectos negativos a nivel individual y social. Si bien existen numerosas referencias sobre la temática, esta cuestión sigue vigente tanto para los investigadores como los decisores en la función pública.

El objetivo general de este trabajo es recopilar información estadística laboral y presentar indicadores de la problemática en Argentina, en particular del desempleo y de la informalidad para el período 1989-2015. La elaboración de series históricas permitirá analizar la dinámica laboral a la luz del contexto económico, social y político y una posible vinculación con las políticas laborales implementadas durante el período. Así, la exposición se organiza en torno a 2 cuestiones centrales: por un lado, si ha habido

mejoras en los indicadores de desempleo e informalidad y, por otro, si dichos cambios pueden vincularse con un giro en la orientación de las políticas laborales, o bien han respondido a una mayor intervención del Estado en la economía o, por el contrario, han sido resultado de un contexto económico favorable.

El método de análisis será triangular; se basará tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. El enfoque cuantitativo se apoyará en indicadores laborales mientras que lo cualitativo se basará en fuentes documentales, que permiten interpretar la dinámica de los indicadores. En el capítulo uno se realizará una revisión de la literatura que analiza el contexto económico y social en distintas fases del horizonte temporal considerado en Argentina, donde las referencias a la literatura serán complementadas con datos provenientes del organismo oficial de estadísticas (INDEC). El segundo capítulo sintetizará las principales explicaciones teóricas del desempleo y de la fragmentación laboral, lo que requerirá recopilar y sistematizar fuentes documentales. El capítulo tercero se ocupará de presentar y analizar la legislación y política laboral; para ello se emplearán fuentes documentales basadas en antecedentes académicos y las normas propias. Por su parte, en el cuarto capítulo se construirán indicadores de distintos aspectos vinculados al mercado de trabajo y se analizará su evolución temporal a partir de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (es decir, se usarán fuentes secundarias de datos con una elaboración posterior). Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

## Capítulo 1

### Características generales de la situación Argentina y el contexto internacional

Como ya se ha dicho con anterioridad, la situación económica, política y social del país no fue sustancialmente igual entre la década de los 90 y en el período posterior a 2002, al igual que el contexto internacional. Los párrafos que siguen presentan una síntesis de los principales eventos y obstáculos en los planos externo, fiscal, monetario y político que tuvieron lugar en el país desde 1990 a 2015. Ello servirá de marco para comprender y contextualizar la dinámica del mercado de trabajo local.

#### 1.1. Los Noventa (1989-1999)

La década de 1990 se inicia con persistentes guarismos de hiperinflación y la consecuente inestabilidad económica, política y social. La asunción de Carlos Menem a la presidencia en 1989 vino con el mandato de encarar la estabilización de los precios que, luego de varios intentos fallidos, comenzó a mostrar resultados recién en 1992. Además se inicia un período de políticas de ajuste y reforma estructural, con el apoyo de la burguesía y de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Los lineamientos básicos de este conjunto de medidas se conocen como Consenso de Washington, ya que fueron aplicados en varios países latinoamericanos.

Las medidas más relevantes adoptadas por el gobierno fueron las siguientes.

La *Ley de Convertibilidad*, sancionada en 1991, fijó el tipo de cambio en una paridad con el dólar. La fijación del tipo de cambio resultó en una pérdida de la política monetaria (emisión) por parte del gobierno aunque consiguió (varios meses después) mantener bajo control a los precios minoristas.

La denominada “reforma del Estado” implicó la privatización de empresas estatales de servicios públicos, adquiridas en su mayoría por inversores extranjeros<sup>1</sup>. La transferencia de los activos también implicó una fuerte contracción de sus plantas de personal utilizando la figura de retiro anticipado. Las indemnizaciones de los ocupados

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que estas empresas fueron vendidas, muchas a un valor menor, para cancelar parte de la deuda externa. (Rapoport y Brenta, 2010).

desplazados de las empresas privatizadas engrosaron transitoriamente las filas del autoempleo, aunque finalmente se tradujo en un aumento del desempleo abierto<sup>2</sup> (Oliva, 2000). Además, los operadores privados disminuyeron los planes de inversión al mínimo que garantizase la rentabilidad del negocio, relegando la expansión de la cobertura y/o la mejora en la calidad del servicio.

Por otro lado, se registra un ingreso de capital extranjero destinado a adquirir grandes empresas de capital nacional especialmente en el rubro de alimentos (Terrabusi, Bagley, Havanna) (Schvarzer, 1997). La entrada de capitales destinada a inversión extranjera directa tuvo al inicio un impacto favorable sobre la balanza de pagos, aunque con el tiempo la dirección del impacto se revirtió debido a la remesa de utilidades de las filiales a sus casas matrices. Además, la entrada de capitales menguó hacia finales de la década por un cambio de destino de las corrientes de capital internacional (González, 2001).

Por otra parte, el gobierno de Menem puso en marcha medidas de *reducción de aranceles a las importaciones*. Esto afectó negativamente al segmento manufacturero local que sustituía importaciones (calzado, vestimenta, muebles, maquinaria agrícola, metalmecánica, etc.), mayormente intensivo en mano de obra y con niveles de productividad más bajos que en países competidores (Brasil, Estados Unidos) y generalmente con menor acceso al financiamiento externo. El cierre de numerosas empresas en el sector industrial y el consecuente impacto sobre el empleo justificó la *reforma laboral* que tuvo lugar desde mediados de los 90s. Las políticas de “flexibilización laboral” que se analizarán más adelante fueron defendidas con el argumento de la necesidad de mejorar la competitividad de la producción nacional.

Como consecuencia de la fijación del tipo de cambio y una mayor exposición internacional (por la liberalización comercial y el influjo de inversión extranjera directa), la economía argentina comienza a absorber de un modo más rápido y directo las crisis cambiarias originadas en los países centrales y en sus principales socios comerciales. Así, por ejemplo, la crisis de México de 1994-1995 (“tequila”), la del sudeste asiático en 1997, la experimentada por Rusia en 1998 y la de Brasil en 1999

---

<sup>2</sup> Las empresas estatales pasaron de tener 347.240 empleados en 1989 a 66.371 en 1993 (Orlansky, 1997 en Oliva, 2000).

tuvieron todas (en distinta magnitud) impacto sobre el nivel de reservas y generaron invariablemente salida de capitales. El proceso se reflejaba también en mayores tasas de interés, que resentían la inversión y el nivel de actividad. Para un mayor detalle de las crisis aquí mencionadas ver Rapoport y Brenta (2010).

El gobierno no pudo paliar la situación reinante con crédito externo y la década finalizó con un déficit no sólo en la balanza comercial sino también en el resultado fiscal y una merma en la cuenta capital<sup>3</sup>.

## 1.2. Transición (2000-2002)

La década de los noventa finaliza no sólo con un cambio de gestión (asume De la Rúa la presidencia) sino también con un déficit de cuenta corriente alto aunque la variación de las reservas internacionales aún era positiva.<sup>4</sup> Como los términos de intercambio venían siendo desfavorables a la Argentina debido a la apreciación del peso, las exportaciones se redujeron a su vez que, las importaciones también lo hicieron (incluso en mayor medida)<sup>5</sup>, el dinero se volcó más al atesoramiento de divisas que al consumo de bienes importados. Ello ocurría en el marco de un desempleo y subempleo elevados y crecientes<sup>6</sup>. Para el año 2000 el crédito externo se encontraba anulado como fuente de capitales a lo que se sumó el cierre de algunas empresas extranjeras con giro de divisas, afectando la cuenta capital y financiera<sup>7</sup>.

El gobierno de entonces se encontraba entre la disyuntiva de abandonar la Convertibilidad para restaurar el equilibrio en la balanza de pagos o implementar medidas fiscales que atrajeran la entrada de capitales con un menor costo (e.g. menor tasa de interés). Finalmente, en 2000 se siguió la segunda opción mediante aumento de impuestos (por ejemplo, eliminación de exenciones al IVA, aumento del impuesto a las ganancias y nuevos impuestos internos de productos de consumo masivo como

---

<sup>3</sup> El déficit fiscal fue de 8,5 miles de millones de dólares, el de la balanza comercial fue de 795 millones de dólares y el valor de la cuenta capital fue de 149 millones de dólares (INDEC).

<sup>4</sup> El saldo de la cuenta corriente fue de -11.910 millones de dólares; el saldo de la cuenta capital y financiera fue de 13.771 millones de dólares en el año 1999, y la variación de las reservas internacionales de 1.201 millones de dólares (considerando errores y omisiones por un valor de -661 millones de dólares) (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales- INDEC).

<sup>5</sup> Del año 1998 al año 1999 las exportaciones y las importaciones cayeron un 11,8% y un 18,4% respectivamente (Basado en datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales- INDEC).

<sup>6</sup> Aproximadamente ambos un 14% (Gráfico N°2 y N°5 del presente trabajo).

<sup>7</sup> El saldo de la cuenta capital y financiera en el año 2000 fue de 8.732 millones de dólares, mostrando una reducción con respecto al año anterior de un 36,6%.

cigarrillos y bebidas gaseosas) pero tuvieron un efecto negativo; al disminuir el ingreso disponible, cayó el consumo y con ello el nivel de actividad, lo cual se tradujo en una contracción de la recaudación y empeoramiento de los resultados fiscales (Cortés Conde, 2005).

El país continuó todo el año 2000 con una fuerte recesión, altas tasas de desempleo y un gran déficit fiscal, lo que en conjunto provocaba un gran malestar social que se visualizaba a partir de movilizaciones de distintas agrupaciones del movimiento obrero, además de nuevos grupos que nacieron a partir de esta crisis como los piqueteros, desocupados que se manifestaban a partir de cortes de rutas, de calles y quema de neumáticos (Peralta Ramos, 2007).

Asimismo, cabe destacar que ante la presión creciente de las obligaciones internacionales<sup>8</sup> el gobierno recurrió al “blindaje financiero”, el cual consistió en una transferencia de 40 mil millones de dólares proveniente de organismos internacionales (en cuotas), sujeta a ciertos objetivos económicos y políticos que serían verificados con regularidad. El objetivo de esta medida era garantizar la continuidad del pago de la deuda. Además, se negoció una refinanciación de la deuda, con nuevos vencimientos y créditos a tasas de interés más bajas (“megacanje”) (Eskenazi, 2009).

Durante la corta y controvertida gestión de López Murphy frente a la cartera de economía la situación empeoró debido a medidas de ajuste que implicaban recortes de gasto público con impacto recesivo. Por su parte, la segunda administración de Cavallo en el ministerio no consiguió resultados eficaces; si bien se propuso una estrategia más “expansiva” basada en subsidios y ventajas fiscales a empresas y reducción de encajes bancarios, no consiguió revertir la dirección de la economía. Empieza entonces a emerger con claridad el agotamiento de la Convertibilidad y el advenimiento (elegido o forzado) de una devaluación. Ello se manifestó en una aceleración de la caída del nivel de reservas, fuga de capitales y aumento del riesgo país. En las provincias la situación era similar, al punto que en varias se adoptaron cuasi-monedas para pagar salarios y a proveedores. A fines de 2001 ante la imposibilidad de financiamiento vía endeudamiento, se anunció una política de “déficit cero” que garantizaría solamente la

---

<sup>8</sup> En diciembre de 2000 la deuda externa sumaba 155 mil millones de dólares, equivalente al 56% del PBI (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Dir. Nac. de Cuentas Internacionales- INDEC).

cobertura de determinados rubros del gasto público: intereses de la deuda, transferencias a las provincias y salarios y jubilaciones bajas (menores a \$500) (Peralta Ramos, 2007). Para ello se decretó un recorte en los salarios y jubilaciones nominales superiores a \$500 del 13%, medida que afectó especialmente a los hogares de ingreso medio. Además, se dieron de baja subsidios a desocupados. Con todo, la política de “déficit cero” generó un círculo vicioso; la caída de salarios y de planes para desocupados reducía el consumo y con ello la recaudación, imponiendo nuevos recortes al gasto.

En tal contexto de recesión e incertidumbre, el gobierno extendió los vencimientos de los títulos de deuda que tenía colocados en los bancos, pero estos se fueron considerando como activos incobrables, generando así una desconfianza de los depositantes en el sistema financiero lo que terminó en diciembre de 2001 en una especie de corrida bancaria, frenada artificialmente por el DNU 1.570, que limitaba severamente los retiros en efectivo de las cuentas a la vista y de los depósitos a plazo (“corralito”). Esto produjo la ruptura en la cadena de pagos y un mayor empobrecimiento de la clase media y sectores de bajos ingresos (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007).

Así, se profundizaba el enfrentamiento entre los sectores que defendían la dolarización de la economía y los que pretendían una devaluación; el malestar generalizado se manifestó a través de saqueos, un paro nacional de alto acatamiento, cacerolazos, produciéndose así el estallido social, que exigió y consiguió la renuncia del presidente.

A partir del 20 de Diciembre de 2001 se sucedieron presidencias breves (Puerta, Rodríguez Saá, Camaño), ninguna de las cuales tomó medidas radicales ni eficaces<sup>9</sup>. En enero de 2002, luego de varios días de conflicto social expresado en cacerolazos, asambleas barriales, piquetes, etc. Duhalde asume la presidencia a partir de un acuerdo entre distintas fuerzas partidarias (peronismo, radicalismo y parte de la alianza progresista Frepaso). Entre las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno se encuentra el establecimiento de un tipo de cambio dual, conformado por un nivel oficial (\$1,40) para las operaciones de comercio exterior y otro flotante, regulado (\$1,70). Asimismo, se dispuso la pesificación asimétrica (Ley 25.561); los depósitos se

---

<sup>9</sup> Excepto la decisión de Rodríguez Saá de entrar en cesación de pagos (*default*).

ajustarían al tipo de cambio oficial, mientras que las deudas se pesificarían al tipo de cambio previo a la depreciación (es decir, 1 a 1) para compensar simultáneamente a ahorristas y deudores y evitar el quiebre del sistema financiero y de las empresas (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007)<sup>10</sup>. Tanto ahorristas como bancos recibieron además un bono del Estado Nacional (BODEN) equivalente a la diferencia resignada. Se destinaron BODEN también para rescatar las deudas provinciales de las cuasi-monedas y la restitución del 13% de los salarios de los empleados públicos. En conjunto, este paquete de medidas implicó un incremento de la deuda externa en unos 27 mil millones de dólares a fines de 2002 (Martirene, 2006).

Como consecuencia de la devaluación se produjo un escenario inflacionario especialmente en los precios de los alimentos y de los bienes consumidos por los sectores populares, lo que condujo al desabastecimiento y el incremento del mercado negro de productos. Como medida de emergencia para las familias más vulnerables, se anunció la ampliación a 2 millones de destinatarios los subsidios a desocupados (que, además se reconvirtieron desde beneficiarios del Plan Trabajar al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) financiados por las retenciones a todos los sectores (Peralta Ramos, 2007).

En conclusión, en el período comprendido entre los años 2000 y 2002, la situación general del país fue cayendo en una crisis muy profunda, que perjudicó masivamente la situación de toda la sociedad. Sin embargo, luego de cambios sucesivos en el gobierno, las medidas tomadas tuvieron ganadores y perdedores. Se incrementó la deuda pública debido a que, con el canje por Boden, el Estado absorbió la deuda que los bancos tenían con los ahorristas. Además, la devaluación generó una transferencia de recursos desde los ahorristas, asalariados y jubilados hacia los deudores y sectores más concentrados de la economía (Peralta Ramos, 2007; Levy Yeyati y Valenzuela, 2007). La devaluación y la mejora de los ingresos por exportaciones (por inicio de un ciclo alcista en el mercado internacional de commodities agropecuarios) permitieron al gobierno financiar transferencias a desocupados y personas bajo la línea de pobreza (en 2002, 54% y 16% padecía pobreza e indigencia, correspondientemente). Según Peralta Ramos (*op cit*), el estrato más afectado por las medidas económicas fue, sin embargo, el de ingresos

---

<sup>10</sup> Dicha diferencia fue financiada con un impuesto a las exportaciones de hidrocarburos.

medios, ya que la salida de la crisis económica los enfrentó a un escenario de inflación (30% en el primer semestre de 2002), ingresos congelados y, en algunos casos, con ahorros confiscados.

### 1.3. Período post- crisis (2003-2015)

El período comprendido por los años 2003-2015, a diferencia de los anteriores a 2002, tuvo gobiernos caracterizados por una mayor intervención estatal en la economía. Varios autores como Arceo, Gonzalez, Mendizabal y Basualdo (2010); Félix y Pérez (2007) y Damill y Frenkel (2009); subdividen esta etapa en dos períodos, un primer período de recuperación de las variables macroeconómicas y en particular, una mejora en el mercado laboral<sup>11</sup>; y un segundo período de estabilización de los indicadores socioeconómicos.

Así, entre 2003 y 2007 se observó un crecimiento de la actividad económica explicado, en parte, por la recuperación respecto de los niveles de la crisis. Hay quienes atribuyen el crecimiento del producto en este período a un tipo de cambio competitivo a partir de la intervención del BCRA en el mercado de cambios, la recuperación de las reservas, bajas tasas de interés y control de la inflación a través del mantenimiento de retenciones a las exportaciones, salarios bajos y tarifas controladas que derivó en un aumento de las exportaciones pero también crecieron las importaciones especialmente de tecnología incorporada en bienes intermedios y de capital (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007). Por otro lado, otra lectura del crecimiento experimentado en la posconvertibilidad es atribuida a un escenario internacional favorable en el mercado de commodities (petróleo y soja) sumado a la menor presión fiscal por la suspensión (hasta 2006) de los pagos de la deuda externa. La crisis internacional manifestada en 2008 y la parcial reversión de los mercados agrícolas explican, para algunos, el agotamiento de las condiciones de estabilidad de precios y crecimiento que se consiguieron durante el primer lustro de los 2000s (Damill y Frenkel, 2013).

El período 2003-2007 se caracteriza por la expansión de la demanda interna y externa (esencialmente proveniente de China), el crecimiento de la actividad y la consecuente reducción del desempleo (Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez, 2013;

---

<sup>11</sup> Entre 2003 y 2008 se crearon más de 4 millones de puestos de trabajo (Arceo et al., 2010).

Novick, 2007). Las ramas que más crecieron fueron las intensivas en trabajo; entre fines de 2002 y mediados de 2006 las manufacturas textiles, la metalmecánica básica y la elaboración de cemento se expandieron 209%, 166% y 118% respectivamente. No obstante, se registraba una creciente desigualdad del ingreso, contraria al aumento de la actividad económica (9% anual) y a la baja en la tasa de desempleo y el nivel de pobreza<sup>12</sup> (Peralta Ramos, 2007).

Este proceso fue factible porque existía capacidad ociosa que generaba altos valores de la elasticidad empleo-producto respecto de los previos (Bertranou et al., 2013). Con todo, las estimaciones de Féliz y Pérez (2007) muestran que la elasticidad del empleo respecto del producto mantuvo hasta mediados de 2004 valores elevados (0.7) hasta alcanzar en 2006 guarismos cercanos a los de finales de la década de 1990 (en torno a 0.2).

En materia de política laboral, durante 2003-2006 se implementaron algunos programas tendientes a facilitar la registración de los trabajadores (para asalariados en 2003 y cuentapropistas en 2006) y a demorar decisiones de despido o suspensión de empleados por parte de empresas mediante el otorgamiento de un subsidio por cada trabajador bajo riesgo (REPRO), aunque con baja adhesión (Pérez y Féliz, 2010)<sup>13</sup>. En 2006, además, parte de los beneficiarios del Plan Trabajar migraron a un nuevo dispositivo (Seguro de Capacitación y Empleo), por una suma de dinero similar.

Así en esta etapa, además del correlato del crecimiento económico con los indicadores laborales, se destacó el cambio en el rol del Estado, con una mayor intervención del mismo en la economía; un cambio de las estrategias de los actores sociales; y una recuperación del mercado interno y la demanda agregada (Salvia y Gutiérrez Ageitos, 2013).<sup>14</sup>

A partir de 2008, sin embargo, se registra una desaceleración de los indicadores macroeconómicos, la cual se puede atribuir a un conjunto de factores tanto internos

---

<sup>12</sup> Durante el tercer trimestre de 2005 el 20% de las personas con ingresos percibían el 53,6% del ingreso total mientras que, el 40% accedía al 11,7% de los recursos (Banco Mundial, 2006 en Peralta Ramos, 2007).

<sup>13</sup> El Cuadro 1 del Capítulo 3 sintetiza los principales programas y políticas laborales.

<sup>14</sup> Entre 2004 y 2015 la demanda agregada aumentó aproximadamente 60%, con mermas en 2009 y 2014, siendo el consumo privado el determinante de esa tendencia (Gráfico N°1, Anexo).

como externos. Dentro de las causas internas se pueden mencionar el agotamiento de la capacidad ociosa presente al principio de este período; la recuperación de los salarios (y con ello los costos laborales) producto de las paritarias y la inflación latente. En el plano externo el escenario internacional exhibe episodios de crisis (desencadenados por la crisis de las hipotecas *subprime* en EEUU<sup>15</sup>), con caída de la liquidez y la consecuente mayor dificultad para colocar las exportaciones.

Como consecuencia de este cambio de escenario, en 2009 la producción automotriz se redujo a la mitad y la producción de metales básicos a un tercio (Abeles, 2009). Para el bienio 2008-2009, Ferreres estimaba una caída del 10% en la actividad industrial en su conjunto (La Nación, 16/03/2009). La producción agropecuaria también disminuyó por factores climáticos y políticos (reacción de los empresarios a la pretensión del gobierno de aumentar las retenciones a las exportaciones). Esto último favoreció el encarecimiento de algunos alimentos, con impacto sobre el salario real. Hay acuerdo en la literatura en caracterizar a 2008-2009 como un punto de quiebre en los indicadores macroeconómicos y laborales básicos que marcaban el agotamiento del ciclo expansivo augurando el advenimiento de otra crisis (Pérez y Félix, 2010; Varesi, 2016).

Varesi (2016) explica que, si bien el ciclo político iniciado en 2003 marca algunas rupturas con el programa neoliberal de las gestiones anteriores y cierto despliegue neo-desarrollista, no consiguió romper con las bases estructurales en tanto las estatizaciones encaradas, la recomposición de ingresos de los sectores populares y las reformas progresistas en las leyes laborales fueron parciales. La continuidad de la concentración económica con formación oligopólica de precios, la penetración del capital extranjero y el constante drenaje de divisas, la ausencia de fiscalización de operadores de servicios públicos (trenes, petróleo, electricidad, etc.) y los cambios despreciables en la estructura productiva (dependiente de insumos y equipamiento importados) generaron dificultades crecientes aún en los propios términos del “modelo”. Desde 2008 y más pronunciado aún desde 2011 los indicadores laborales muestran signos de deterioro.

---

<sup>15</sup> Se trata de hipotecas inmobiliarias de alto riesgo otorgadas a individuos sin la solvencia necesaria. Dichas hipotecas se vendían en el mercado financiero ocultando la calidad de los deudores generando una burbuja. De esta manera, ante la crisis los bancos se hicieron de esas viviendas, lo cual disminuyó el valor de los inmuebles y afectó al mercado inmobiliario, la construcción e industrias vinculadas. Así, dado el sobreendeudamiento crediticio, la sobreproducción y la crisis finalmente redujeron la demanda y con ello la producción (Rapoport y Brenta, 2010).

## Capítulo 2

### Enfoques teóricos del desempleo y la calidad del empleo

A continuación se presentan las nociones centrales y razonamientos de los enfoques teóricos que analizan el mercado de trabajo desde una perspectiva económica.

#### 2.1. Teorías de Desempleo

Según el concepto establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el desempleo es el conjunto de personas sobre una edad especificada y que durante el período de referencia se encuentran:

- a) “sin empleo con ingresos”, es decir, no tienen un empleo asalariado o un empleo independiente en un establecimiento propio o ajeno,
- b) “corrientemente disponibles para trabajar”, es decir, dispuestos para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia; y
- c) “en busca de empleo”, han tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado.

El desempleo conlleva una dilapidación de recursos humanos, problemas económicos y sociales (Sachs y Larraín, 1994). En Argentina a partir de la década de los 90s la tasa de desempleo aumentó considerablemente convirtiéndose en un problema central, junto con la precariedad laboral, para la población, la opinión pública y los gobiernos (Salvia et al., 2001); finalizando esa década la tasa de desempleo y subocupación afectaba a casi 30% de la población activa al tiempo que 37% de los asalariados no estaban registrados formalmente (Salvia et al., 2001). Sin embargo, a pesar de que luego de 2002 se registra una merma de la desocupación, la calidad del empleo adquiere mayor peso relativo ya que la informalidad laboral se mantenía en niveles elevados (Bertranou et al., 2013).

Varios enfoques han abordado el tema del mercado de trabajo, en particular el desempleo. En este apartado se verán algunas de las teorías más divulgadas en este tema, destacando sus puntos a favor y las críticas que recibieron.

### 2.1.1. Teoría Neoclásica:

El enfoque neoclásico de la teoría económica pone el acento en dos características de los mercados: por un lado, el dinero sólo es un medio de cambio y las variables reales sólo dependen de aspectos no monetarios y, por otro, existen tendencias autoajustables de la economía. Esta aproximación parte de suponer que las empresas y los trabajadores individuales optimizan, existe información perfecta y no hay barreras para el ajuste (salarios y precios flexibles).

En particular, el mercado de trabajo funciona, para esta aproximación, como un mercado de subastas donde tanto la oferta como la demanda de fuerza de trabajo dependen del salario real (medido en poder de compra). A su vez, para este enfoque los salarios son completamente flexibles y se ajustan perfectamente a las variaciones en la oferta y/o demanda de empleo. Por ello todo el desempleo es voluntario, lo cual implica una situación virtual de pleno empleo.

Esta caracterización del mercado laboral hace que las políticas fiscales y monetarias sean, para la visión neoclásica, ineficaces debido a que, por un lado un aumento del gasto público incrementa la demanda agregada pero si el mismo es financiado con la venta de títulos públicos, se incrementa la tasa de interés reduciendo la inversión y con ello se neutralizaría el aumento inicial de la demanda agregada y del empleo. Algo similar ocurre con una reducción en los impuestos, esta política incrementa el ingreso disponible aumentando el consumo pero también sube la tasa de interés (que descansa en el supuesto que la menor recaudación se financia con deuda), disminuye la inversión e incrementa el ahorro a su vez que se reduce el consumo, terminando el nivel de empleo y producción en el mismo nivel que antes de la aplicación de la política. Del mismo modo, la política monetaria no tendría efecto sobre las variables reales, sólo en las nominales ya que los neoclásicos consideraban al dinero como un “velo”.

Existen varias críticas a esta teoría, en particular, el apoyar todo el razonamiento en supuestos poco realistas. El supuesto del “homo economicus” (optimizador que persigue su interés particular) no se refleja necesariamente en el comportamiento de todos o del promedio de los individuos, además la información no es de alcance universal y los

salarios se muestran rígidos a la baja<sup>16</sup>. No obstante, vale aclarar que la rigidez a la baja afecta principalmente a los salarios nominales, en tanto los salarios reales pueden caer. Dado que este enfoque no toma en cuenta las variables nominales, esta crítica no sería totalmente válida.

Otras críticas al modelo neoliberal apuntan a la omisión de las externalidades (la cobertura social de ciertas necesidades, y particularmente en el efecto sobre la vida social de las personas en tanto el horario de trabajo, y su variabilidad, moldean los estilos de vida)<sup>17</sup>.

Dentro del enfoque neoclásico se encuadra también la Teoría del Capital Humano difundida hacia finales de 1950. Esta visión se basa en el supuesto de que la educación aumenta la productividad individual y con ello los ingresos. De esta manera, los individuos reciben un salario según su productividad por lo que, las diferencias salariales reflejarían distintos niveles de eficiencia en los trabajadores (Becker, 1983 citado por Recio, 2014).

Las críticas que surgieron fueron varias, algunas sostienen que la correlación positiva entre nivel de ingresos individuales y el nivel educativo es insuficiente como respaldo de esta teoría, es decir que carecería de validez interna. Asimismo, este enfoque legitima la desigualdad basándose en el mérito individual, considerando que las posibilidades de acceso a la educación son iguales para todos; genera un sentimiento de autculpabilidad de quienes obtienen salarios más bajos (sensación de no haber hecho el esfuerzo máximo); y por último, al basarse en un aspecto individual, deja de lado la posibilidad de progreso a partir de la lucha colectiva (Recio, 2014).

### 2.1.2. Teoría Keynesiana:

El enfoque keynesiano parte del supuesto de que los salarios nominales son rígidos a la baja (por factores institucionales y políticos) y que los precios se determinan aplicando un margen (*mark up*) sobre los costos y están también sujetos a rigideces. Por lo tanto, en períodos recesivos, ante disminuciones en la demanda de trabajo, el salario se mantendrá por encima del "salario de equilibrio". De esta manera, los cambios en la

---

<sup>16</sup> Las explicaciones de esta rigidez de salarios se desarrollan en más detalle en el apartado sobre teorías neokeynesianas del mercado de trabajo.

<sup>17</sup> Para una exposición detallada de la flexibilidad temporal y sus efectos ver Recio (2009).

demanda agregada originarán ajustes vía cantidad, es decir en el empleo y la producción en el corto plazo, recayendo el ajuste sobre los precios en el largo plazo. Así emerge un desempleo involuntario dado que habría personas dispuestas a obtener un empleo por un salario menor. La explicación más aceptada sobre la rigidez a la baja de los salarios es la institucional, es decir, la existencia de los sindicatos plantea la fijación de los salarios mediante contratos de trabajo por un período determinado. En cuanto a la eficacia de las políticas, considerando un modelo de salarios fijos y precios flexibles tenemos que: un aumento de la oferta monetaria (política monetaria expansiva) aumenta la demanda agregada y el nivel de precios por lo que se incrementa la demanda de trabajo aumentando el nivel de empleo y el del producto. De todos modos, se debe apuntar que para que esta serie de efectos tenga lugar es crítico el supuesto de salarios fijos; lo cual implica que el rol de los sindicatos se confina a no dejar caer los salarios, pero también a contener su suba. Por otro lado, este resultado se basa en una función de oferta agregada con pendiente positiva respecto al precio, dado que nos encontramos en una situación diferente a la de pleno empleo y con capacidad ociosa. Asimismo, una política fiscal expansiva (un aumento del gasto público o una reducción de los impuestos) provocará efectos similares a los mencionados con anterioridad.

Sin embargo, es difícil chequear si el razonamiento keynesiano es avalado por los datos, por la complejidad para establecer cuál es el “salario de equilibrio” y, por ende, la imposibilidad de evaluar si el salario medio es superior o inferior a este *benchmark*, además de la existencia de diferentes tipos de empleo y de relaciones laborales, varias de ellas precarias, que imposibilitan evaluar si las retribuciones reflejan realmente la tarea específica del trabajador.

Por otra parte, es difícil sostener que una política expansiva, ya sea mediante un aumento del gasto público o una reducción de impuestos, genere un aumento sostenido de la demanda agregada y del empleo, al menos en el largo plazo<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La Teoría del Consumo basada en la hipótesis del ingreso permanente formulada por Friedman y con anclaje en el corpus neoclásico explica esta situación considerando que esta política expansiva solo se considerará como una mejora del ingreso transitorio, lo que no aumentará el consumo y, por lo tanto, tampoco mejorará la demanda de empleo (Friedman, 1973).

### 2.1.3. Enfoque Neokeynesiano

Se agrupan aquí a distintos enfoques que justifican la rigidez del salario real basándose en un comportamiento racional de las empresas y de los trabajadores; este postulado parte del supuesto de rigidez de los salarios nominales y de que las empresas determinan precios aplicando un mark-up a los costos, lo cual implicaría rigidez de los salarios reales. Se basan en la idea de que la búsqueda de un óptimo individual cuando hay imperfecciones reales da lugar a situaciones ineficientes desde el punto de vista social al generar desempleo (Argandoña Ramiz, Gámez Amian y Mochón Morcillo, 1996).

2.1.3.1. Teoría *Insider- outsider*: Se basa en la diferencia entre el poder que tienen los ocupados para influir sobre el salario a costa de los desempleados. Los trabajadores permanentes y experimentados (*insiders*) tienen, según esta aproximación, poder de mercado en la fijación de altos salarios afectando por ende las posibilidades laborales y productividad del resto de los trabajadores. Ese poder lo ejercen a través de los sindicatos y sólo en favor del interés de los ya ocupados, sin tener en cuenta los intereses de los empleados con menor antigüedad (*entrants*), ni de los trabajadores desocupados (*outsiders*). A partir de ese poder se establece un salario mayor al salario que igualaría la demanda y la oferta de trabajo produciéndose desempleo involuntario. Este modelo establece que si los costos de rotación del personal son bajos, los empresarios pueden optar por contratar *outsiders* (ofreciéndoles salarios más bajos que a los *insiders*), y así disminuiría el desempleo.

Los costos de rotación están compuestos por los costos relacionados con las actividades de contratación y formación de los *entrants* ( $C_E$ ) y los costos de despidos de los *insiders* ( $C_I$ ). Siendo  $w_E$ : Salario de los *entrants* y  $w_I$ : Salario de los *insiders*, se establece la siguiente condición:  $w_I - w_E \leq C_I' + C_E'$ . El salario de los *insiders* no puede ser mayor al salario de los *entrants* en un valor mayor a la suma de los costos marginales de contratación, formación y despido. De este modo, la única posibilidad de contratación de los *outsiders* es que los *insiders* soliciten salarios demasiado altos, tal que a los empresarios les sea más rentable gastar en despidos de *insiders*, en contratación y formación de nuevos empleados (*entrants*) y en los salarios de estos antes que seguir pagando los salarios de los *insiders*. Por lo tanto, a partir de este

modelo se deduce que las políticas aplicables para reducir el desempleo están orientadas a la reducción del poder de los *insiders* y a la moderación de los costos de contratación de *outsiders*. Algunas podrían ser: la disminución de la fuerza de los sindicatos, subsidios a la contratación de desempleados, formación profesional de los recién ingresados al mercado de trabajo, menor valor y duración del seguro de desempleo, menor protección contra el despido, políticas de remuneración en función de los beneficios de la empresa (que cambiarían la motivación de los *insiders*), etc.

Sin embargo, Recio (2007) formuló una serie de críticas a dicha teoría.

a) Bajo el argumento de que los *insiders* tienen mayor estabilidad laboral que los *outsiders*, la teoría apoyaría implícitamente los contratos temporales como forma de eliminación de los segmentos. Esto, a su vez, tiene impacto negativo en dos planos: por un lado, uno económico: el trabajador tiene un menor plazo para aprender en su puesto de trabajo (lo cual podría elevar los costos de rotación); y otro social: que afecta la planificación del trabajador y su familia, lo cual también puede afectar en su productividad actuando como un factor desánimo.

b) Además, esta teoría culpabiliza a los *insiders* de la situación de los *outsiders*, por la supuesta protección que reciben de los sindicatos. Sin embargo, no considera que el poder sindical es dinámico, la correlación de fuerzas entre sindicatos y patronal varía en distintos contextos políticos. Recio (op cit) manifiesta que el contexto actual combina en algunos países (e.g. España, Portugal, Grecia) alto desempleo estructural y bajo poder sindical, lo cual invalidaría la conexión propuesta por el enfoque de *insider-outsider*.

c) Sólo considera como aspecto diferenciador de los *insiders-outsider* su poder de negociación dejando de lado aspectos como, la calificación de los trabajadores y su posición social y familiar (capital humano y capital social), la situación productiva de la empresa y del país, entre otras.

d) No tiene en cuenta que el poder de negociación de los sindicatos difiere de una rama de actividad a otra; las asociaciones sindicales del transporte de carga o del sector bancario suelen tener considerable poder de negociación comparado al de trabajadores de servicio doméstico o de vigilancia. En todo caso, el enfoque de *insider-outsider* podría ser útil para explicar barreras al empleo en ciertas ramas de actividad, donde el

ingreso de nuevos trabajadores es acotado, pero no ofrece una explicación general del desempleo. Vinculado a ello, la teoría sería aplicable en todo caso para analizar procesos de cambio en la composición de los ocupados, pero no necesariamente el nivel de empleo, en tanto supone implícitamente un stock dado de *insiders* y *outsiders* con reglas que favorecen a unos y otros, pero no afectan a la masa total de ocupados.

Por otro lado, supone que  $w_I > w_E$ , pero esto puede ocurrir en sectores donde la experiencia es un activo fundamental en la productividad y desempeño del trabajador. En ramas donde no se remunera especialmente la pericia del trabajador ni se bonifica la antigüedad (construcción, servicio doméstico, comercio, ocupaciones rurales), este supuesto no es válido y la composición del empleo puede ser diferente.

2.1.3.2. Teoría del salario de eficiencia: Explica el desempleo involuntario a partir de las rigideces en el salario real dadas por la relación de este último con la productividad de los trabajadores. Según este modelo, existe una relación positiva entre el esfuerzo de los trabajadores y el salario real. Las empresas maximizan beneficios teniendo en cuenta esa relación. Así, reconociendo la dificultad de las empresas para controlar el esfuerzo individual de los trabajadores, las firmas ofrecen un salario mayor al salario al que correspondería por la productividad para incentivar a que los trabajadores realicen su máximo esfuerzo. Asimismo, estos salarios más elevados tenderán a atraer a los mejores trabajadores, es por esto que los empresarios son reacios a disminuir los salarios porque temen perder a dichos empleados. Esta rigidez del salario a la baja puede ocasionar desempleo, en períodos en que la demanda se contrae.

Sin embargo, coincidiendo en que la productividad individual no es observable, no es posible afirmar que realmente se ofrezcan salarios mayores como incentivos para mantener el esfuerzo de los trabajadores elevado, más bien, se utilizan otros mecanismos como premios o el pago de comisiones en los empleos en que esto es posible.

Además, este comportamiento “generoso” de las empresas podría tener lugar en ciertos sectores donde el entrenamiento del trabajador es costoso y, por ende, hay elevados costos de rotar el personal. Pero no aplicaría en sectores en los que el nivel de calificación necesario para realizar la labor es bajo; en ese tipo de actividades las

empresas tendrían bajos incentivos a remunerar salarios por encima de lo mínimo necesario.

No queda claro, no obstante, cómo implementarían las empresas conductas de este tipo sin, al mismo tiempo, incluir mecanismos de fiscalización de la productividad, en tanto los salarios elevados son un incentivo para que el trabajador incremente su compromiso pero, en ausencia de mecanismos de control, no cumplirían su rol, conduciendo a resultados ineficientes y con el tiempo insostenibles para la empresa. Por otra parte, si para que los salarios funcionen como estímulos de la eficiencia, las empresas implementan prácticas de control del rendimiento de los empleados, se debe tener en cuenta que este tipo de medidas son también onerosas para las empresas, lo cual implica la necesidad de comparar las ganancias netas. En definitiva, la hipótesis de los salarios de eficiencia resulta incompleta para explicar la evolución del empleo, las condiciones de trabajo y los salarios.

2.1.4. Curva de Phillips: No se trata específicamente de una teoría de desempleo ya que no ofrece una explicación del mismo sino que muestra el comportamiento de dos variables, la tasa de desempleo y la tasa de inflación, y su relación con las expectativas y la ineficiencia de las políticas. Se basa en un trabajo empírico que relaciona el movimiento de la tasa de desempleo y la tasa de inflación, llegando a la conclusión de que existe entre ambas tasas una relación inversa, es decir, a medida que aumenta la tasa de inflación, la tasa de desempleo disminuye. Basándose en dicha conjetura los gobiernos podrían elegir la combinación preferible entre inflación y desempleo (Phillips, 1958)<sup>19</sup>.

Los críticos de esta teoría sostienen que los cambios en la tasa de desempleo sólo serán a corto plazo, cuando la variación en la tasa de inflación sea inesperada, una vez que las expectativas sobre el nivel de precios se adapten al nuevo nivel, el desempleo vuelve a aumentar.

Es importante apuntar que esta observación fue descartada a partir de los 60s cuando emerge el fenómeno de la estanflación (inflación y desempleo elevados). Asimismo, en

---

<sup>19</sup> El trabajo original de Phillips comparaba la tasa de cambio de los salarios monetarios con la tasa de desempleo. Elaboraciones posteriores propuestas por Lipsey formularon una relación entre la tasa de inflación y la tasa de desempleo. Para un mayor detalle ver Frisch (1979).

el caso argentino si bien se observa una relación inversa entre inflación y desempleo la dispersión de los puntos de la curva es considerable (Gráfico N°2, Anexo).

2.1.5. En los años 1960s surgió una nueva corriente como respuesta al descontento por la explicación neoclásica del mercado de trabajo, en particular, por la teoría del capital humano. Estos enfoques visualizaban al mercado de trabajo como un mercado compuesto por distintos segmentos con mecanismos de formación salarial y de asignación diferentes entre sí y con obstáculos a la movilidad entre ellos (Fernández Huerga, 2010).

La teoría de la segmentación del mercado de trabajo (TSMT) tiene sus antecedentes más remotos en las críticas de J. S. Mill a la visión competitiva del mercado de A. Smith. Esta visión consideraba que las diferencias salariales eran compensadoras de características negativas de los puestos de trabajo. Sin embargo, Mill observaba que en muchas ocasiones la relación era a la inversa y los trabajos más desagradables eran los peor pagados; y creía que la causa de que los individuos se empleen en estos puestos provenía de factores económicos, sociales y consuetudinarios.

Asimismo, Cairnes (1967) también se opuso a la visión de Smith y desarrolló su teoría de los grupos no competitivos por la cual manifestaba que el mercado de trabajo estaba compuesto por distintos grupos aislados entre sí y cada trabajador competiría sólo por las ocupaciones dentro de su grupo.

Luego, nuevas críticas surgieron desde la economía marxista e institucionalista repudiando esta última en particular, el individualismo metodológico y la visión *homo economicus*, tomando una perspectiva más empírica. Dentro de la economía institucionalista es debido señalar el trabajo de Gimble (1991) sobre los mecanismos de determinación salarial, donde se concluye que este no sólo responde a fuerzas económicas sino también a las reglas institucionales cambiantes que reflejan el poder relativo de las partes en conflicto. También, en los años 1940 y 1950 la economía laboral admitió la influencia de fuerzas por fuera del mercado de trabajo que influían en este, tratando de explicarlas con la incorporación de otras ramas de la ciencia.

La TSMT puede dividirse en tres enfoques con características particulares y una cuarta rama que surge como unión entre la teoría neoclásica y la TSMT.

2.1.5.1. Enfoque institucionalista: Surgió a partir de trabajos empíricos que analizaban la pobreza y el subempleo en mercados de Estados Unidos, destacando la incapacidad de la teoría neoclásica para estudiar estas problemáticas. Así en los años 1960s se inicia este nuevo enfoque, a partir de los aportes de Piore y Doeringer (1969), citado por Fernández Huerga (2010), que concebía al mercado de trabajo como dual, compuesto por un segmento primario, conformado por los mejores puestos de trabajo, de salarios elevados, estabilidad y oportunidades de desarrollo profesional; y otro secundario que reúne a los peores puestos, de bajos salarios e inestabilidad. Asimismo, se planteó una división para el sector primario en dos segmentos, uno inferior (comprendido por los trabajadores con puestos manuales, operativos) y otro superior (relacionado con profesionales y cargos ejecutivos) (Fernández Huerga, 2010).

Las causas de este dualismo se atribuyen a elementos del lado de la demanda de trabajo como la innovación y la incertidumbre tecnológicas y de la producción. Esto fragmentaría la demanda laboral; por un lado, una parte de los trabajadores se convierten en factor cuasi fijo de la producción debido a su experiencia, formación y el consecuente costo de despido y reemplazo y, por otro, se mantendría el resto de la planta variable para ajustarse a las variaciones coyunturales.

Por su parte, este enfoque destaca que las características de la oferta laboral podrían también retroalimentar la segmentación del mercado de trabajo reconociendo que el estar ocupado en cierto segmento moldea la formación y hábitos del trabajador, concluyendo que el comportamiento y rasgos de la personalidad del empleado son endógenos (Doeringer y Piore, 1985; citado por Fernández Huerga, 2010).

Por último, es necesario destacar que en cada segmento existe un conjunto de relaciones laborales diferente, con reglas de juego más determinadas en un segmento que en otro lo cual explica las diferencias en la estabilidad y la posibilidad de movilidad, es decir en el segmento primario existe un mercado más estructurado y desarrollado, a diferencia del segmento secundario en el cual el nivel de desarrollo es inferior. Así, como se dijo anteriormente, parte de los trabajadores se convertirían en

factor cuasi- fijo y otros constituirían factor variable de la producción, siendo estos últimos la variable de ajuste cuando se reduce la producción y la demanda de trabajo, generándose de esta manera desempleo.

Se debe destacar que el principal aporte de este enfoque es que, al reconocer un mercado de trabajo dual, las alzas de desempleo originadas en caídas del nivel de actividad ocurrirían en el segmento secundario, en el que los puestos son más inestables.

2.1.5.2. Enfoque de la Economía Radical: Los autores de esta corriente coincidían con el anterior en la caracterización del mercado de trabajo como dual, en particular en la visión tripartita de los institucionalistas, pero buscaron darle una mayor apoyatura teórica basada en la explicación de la segmentación a partir de un análisis histórico del desarrollo capitalista, sus cambios en las relaciones de producción y sus conflictos.

Edwards (1975, 1979), citado por Fernández Huerga (2010), basado en la distinción entre trabajo y fuerza de trabajo, identificó 3 tipos de control que ejercían los empleadores sobre la actividad de los trabajadores propios de distintas etapas históricas; el control simple, que supervisa directamente el proceso de trabajo individual; el control técnico, que emerge con la producción en masa y utiliza tecnología para fiscalizar la actividad; y el control burocrático, que busca identificar los intereses de la mano de obra con la empresa creando mercados internos de trabajo con la estratificación de los trabajadores y el diseño de incentivos. Los mismos coexisten actualmente y son causa de la segmentación en tanto estos controles se relacionan con distintos grados de estabilidad, movilidad, salarios, etc., predominando el simple en empresas pequeñas y el técnico y burocrático en empresas grandes, en trabajadores manuales y trabajadores profesionales y/o ejecutivos respectivamente.

Por otro lado, Gordon, et. al. (1986), citado por Fernández Huerga (2010), trataron de demostrar que la segmentación era consecuencia de un conjunto de fuerzas políticas y económicas del sistema capitalista identificando 3 etapas en la organización del trabajo: proletarización inicial, homogeneización y segmentación, siendo cada una de ellas resultado de los conflictos laborales y sociales de la etapa anterior; finalizando con la segmentación como rasgo definitorio del mercado laboral capitalista.

Asimismo en los años 1920s con el surgimiento de las prácticas burocráticas, la masificación de los sindicatos y las negociaciones paritarias llevaron a la estratificación de los trabajadores y la creación de escalas y mercados internos, lo que llevó a una mayor segmentación de la masa laboral, diferenciando aún más el mercado primario del secundario en términos de retribuciones, posibilidades de desarrollo profesional y condiciones laborales.

Además, Gordon et al. (op cit), contemplaron la influencia de la oferta de trabajo en la segmentación. Concluyeron, que las diferencias en las capacidades y características de los trabajadores provocan asimismo segmentación, con heterogeneidad de intereses dentro del propio colectivo de trabajadores, elemento que es percibido por los empleadores y consolida la instauración de desigualdades salariales y laborales. Es decir, la diferencia en las características de los trabajadores (origen étnico, sexo, educación, experiencia, etc.) es la excusa para generar tratamientos diferenciales por parte de los empleadores naturalizando la segmentación. En otras palabras, la segmentación realza las diferencias individuales para dividir a la fuerza de trabajo y restar poder de negociación como colectivo.

2.1.5.3. Escuela de Cambridge: A finales de los años 1960s comenzó a difundirse un nuevo enfoque con los aportes de Wilkinson, Rubery, Tarling y Craig. Ampliaron la visión de la TSMT incorporando, además de aspectos económicos, nuevos factores explicativos de índole social, política e institucional, desde una perspectiva dinámica. Así, defendieron una metodología de análisis histórico y de casos. Por otro lado, discrepaban con los enfoques anteriores por su excesivo énfasis en el mercado norteamericano. Si bien admitían la existencia de un segmento primario y otro secundario no adherían a una caracterización estrictamente dual en tanto el estrato secundario era heterogéneo. Además, la diferencia entre segmentos no se originaba en la existencia o no de mercados internos tal como postulaban los *radicals* sino que era producto de la interacción de aspectos económicos, sociales e institucionales cambiantes que derivan en sistemas diferentes (Craig et al., 1985: 278; citado por Fernández Huerga, 2010).

2.1.5.4. Enfoque ortodoxo: Intenta formalizar la TSMT a través de una base teórica apoyada en la teoría neoclásica. A mediados de los 1980s, con la difusión de

numerosos trabajos empíricos que dan cuenta de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo, esta corriente incorpora las propuestas segmentacionistas al marco convencional admitiendo imperfecciones de mercado, como la información asimétrica. Esta aproximación utiliza modelos matemáticos como base teórica y técnicas econométricas como sustento empírico de la segmentación.

Sin embargo, a pesar del avance en cuanto a desarrollo matemático y estadístico, se acotó el análisis a una porción pequeña de factores individuales (educación, experiencia), dejando de lado algunos señalados como relevantes por la TSMT como los factores de tipo social y político.

2.1.6. A partir de los años 1970s se comienza a visualizar una crisis del trabajo en Europa, particularmente en los países más atrasados de la región como España, Portugal o Grecia, caracterizada por desempleo masivo, precarización laboral y la pérdida de influencia y presencia sindical, agravado por la reducción de la provisión pública de bienes y servicios universales (Recio, 1998). Existen dos interpretaciones de esta tendencia:

2.1.6.1. La llamada Teoría Naturalista parte de factores tecno-productivos, de un marco suprasocial. De esta manera, el cambio tecnológico y la internacionalización económica causarían la crisis; omitiendo factores de otra índole como los políticos. Así, la modernización requeriría trabajadores más calificados y reducirían la demanda de trabajadores poco calificados (lo que en principio implicaría un impacto positivo en los salarios y un aumento del desempleo de trabajadores poco calificados). Asimismo, la globalización y el aumento de inmigrantes entrarían en competencia con los nativos por los puestos de trabajo y también se daría una búsqueda de mano de obra más barata por parte de las empresas (produciendo una reducción de los salarios por la búsqueda de localizaciones con menores costos y, probablemente, podría involucrar un mayor desempleo por el “traslado” de la empresa). Todo esto, llevaría a una disminución de los salarios de los trabajadores poco calificados (modelo anglosajón) o a elevadas tasas de desempleo cuando las regulaciones laborales existentes impidan el ajuste del mercado (modelo europeo continental)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Así, este enfoque plantearía que, según el modelo neoliberal, la solución al desempleo sería un marco laboral más flexible que favorezca el ajuste, basado en una retribución según la productividad individual.

La teoría naturalista también ha sido objeto de críticas; una de ellas se centra en que el desempleo se originaría, para este enfoque, en el aumento de requerimientos en las calificaciones de las personas. Sin embargo, en la realidad no se observa un exceso de demanda de empleos calificados, ni que el desempleo se concentre exclusivamente en personas de poca educación (Recio, 1998). Por ejemplo, en el caso argentino, en 1997 el desempleo perjudicaba a personas con poca calificación (75% de los desempleados tenían el secundario como máximo nivel educativo alcanzado). Sin embargo, observando años más recientes, se observa un aumento considerable del nivel de desempleo relativo en trabajadores más calificados<sup>21</sup>; entre 1997-2012 la proporción de trabajadores calificados pasó de 3,7% a 1,9% de la PEA; a su vez, dentro de los desocupados los calificados ganaron participación relativa (24,8% a 26,1%).

Además, no se tiene en cuenta la capacidad de aprendizaje del personal y la formación en el puesto de trabajo, lo que se ve agravado por la creciente contratación temporal, que obstaculiza este tipo de trayecto. Así, un marco laboral flexible limitaría la calificación obtenida por la experiencia en un empleo, en la medida en que la temporalidad en el puesto interrumpiría el aprendizaje por parte del trabajador.

Otra crítica se basa en las consecuencias sobre el empleo de la internacionalización, considerando que el comercio internacional sólo es una parte de la actividad económica (en Argentina, 18-24% del PBI en 2005-2014 según datos de Dirección de Cuentas Internacionales- INDEC)<sup>22</sup>. Además, los efectos de la internacionalización difieren según el grado de desarrollo del país; en economías desarrolladas pueden implicar estímulos a incorporar tecnología de punta y aumentar el empleo relativo de trabajadores calificados, pero en países periféricos, la internacionalización puede traducirse en el desplazamiento de ramas que compiten con importaciones y modificar la composición relativa del empleo hacia trabajadores menos calificados (Dussels Peters, 2004; Lee y Vivarelli, 2006).

2.1.6.2. Otra corriente es la que atribuye el desempleo a las políticas económicas, entendiendo por éstas las actuaciones del gobierno y la actividad estratégica de los

---

<sup>21</sup> Se considera trabajadores “más calificados” a aquellos que cuentan con educación superior o universitaria ya sea habiéndola finalizado o no.

<sup>22</sup> Se consideraron sólo las importaciones ya que afectan más al mercado laboral argentino que las exportaciones, dado que las importaciones sustituyen productos locales y reducen el empleo.

grandes grupos privados. Así, se puede observar que algunos períodos de la historia económica se caracterizan por una reducción del papel del Estado en la economía, una disminución del gasto público, privatizaciones de empresas estatales, liberalización de la economía en general, dejando mayor poder sobre la vida social en las instituciones privadas (Recio, 1998).

Esta postura generó un aumento de la volatilidad de las inversiones que fomentaron la entrada y salida de capitales especulativos. Asimismo, se produjo una flexibilización laboral, estimulada por la reforma en la legislación protectora del trabajo y reflejada en el aumento de los empleos temporales, el uso de las contratistas, el aumento de la segmentación y el menor poder sindical; empeorando la situación de los trabajadores<sup>23</sup>.

Este enfoque sugiere que “un desarrollo más sistemático, en el que tuviera más importancia el sector público y la provisión colectiva de bienes mejoraría a la vez las perspectivas de empleo y las condiciones de vida” (Freeman y Soete, 1994, Appelhaum y Schettkat, 1995; en Recio, 1998). Por lo tanto, el problema sería el sistema social y no el cambio tecnológico.

Esta última interpretación de la crisis del empleo podría ser aplicada en nuestro país considerando lo ocurrido en los años noventa y a lo sucedido con posterioridad, teniendo en cuenta las diferentes políticas implementadas y sus implicancias en la estructura económica y social. En suma, los impactos en el desempleo y las condiciones laborales de los trabajadores de los gobiernos de corte neoliberal en los noventa, de mayor intervención aparente posterior y nuevamente con tendencias liberales y flexibilizadoras en la actualidad.

## 2.2. Precariedad e informalidad. Conceptos

Desde la última década del siglo pasado, dadas las reformas estructurales implementadas, el sector informal tuvo una mayor incidencia en la economía a nivel nacional, además de consolidarse como un sector refugio para aquellos trabajadores que quedaron excluidos del sector formal de la economía (Guimenez, 2013).

---

<sup>23</sup> Estos cambios en la organización productiva también pueden ser atribuidos a cambios tecnológicos.

Para poder hacer un análisis de la informalidad es necesario definir qué se entiende por la misma. Este término fue mutando a través del tiempo; a principios de los años 1970s la OIT se refería al “sector no estructurado” el cual estaría compuesto por trabajadores en situación de pobreza, con ingresos bajos, que realizan actividades no reguladas por el Estado, es decir, sin protección legal o no registradas. Luego, se llegó al concepto de “sector informal” que comprende a trabajadores y empresas diversas propias de un único sector en que la actividad y las relaciones de empleo no están bien establecidas. Posteriormente, esta definición fue criticada dado que, la informalidad es heterogénea, compleja y no propia de un único sector sino de varios (Jiménez, 2011). A partir de allí, se avanzó hacia una concepción más amplia de la informalidad.

En la actualidad, existen distintas concepciones según el autor que se considere. Beccaria (2006) describe dos criterios para definir informalidad, uno pone énfasis en las características de la empresa y el otro en la relación laboral. De esta manera, el primero, considera como informal a todo trabajador que se desempeña en establecimientos no registrados legalmente como empresas, generalmente pequeñas, de carácter familiar y donde no es posible separar cabalmente los ingresos del negocio del de los individuos del hogar. Por otra parte, el segundo enfoque, asociado a elementos de naturaleza legal, considera como trabajador informal a aquel que mantiene una relación laboral que no cumple con las normas de trabajo vigentes en un país.

Otro término relacionado que surgió hace algunos años es la “noción de trabajo decente” (en adelante, TD), empleo reconocido, protegido, seguro y formal (OIT, 2002). Se trata de una definición que abarca 4 dimensiones: uno, el trabajo y empleo como parte de la economía y la sociedad (en cuanto a su función de dar una posición o status social a la persona, y ser productivos); dos, el reconocimiento de los derechos fundamentales del trabajador (como el pago de un salario, acceso a cobertura médica, vacaciones pagas, aguinaldo, etc.); tres, la protección y seguridad en el trabajo; y por último, la participación y representación en el diálogo social (mediante, por ejemplo, organizaciones sindicales). De esta manera, se suele equiparar a la informalidad como déficit de trabajo decente es decir, la falta total o parcial en alguna de estas dimensiones. Además, este déficit de TD<sup>24</sup> no sólo concierne a la economía informal sino también al

---

<sup>24</sup> Para un mayor detalle ver OIT (2002).

sector formal, en tanto el trabajador puede estar registrado pero carecer de derechos políticos (sindicalización) o trabajar en ambientes laboralmente inseguros.

Por otro lado, Lindenboim, et al., (2000) conceptualizan la precariedad como una inestabilidad, carencia o falta de protección legal. Arribando a una definición residual de la misma considerando que los puestos no precarios son aquellos de tiempo completo, bajo contratos a tiempo indeterminado y en los cuáles los trabajadores están legalmente protegidos. Sin embargo, considerando que la subocupación es un fenómeno particular, distinto de la precariedad, definen un empleo precario como aquel que no cumple alguna de las características mencionadas, es decir puestos de trabajo que no se ejercen bajo contrato a tiempo indeterminado y en los cuáles los trabajadores no están totalmente protegidos.

Asimismo, se puede destacar que la informalidad no es exclusiva de los asalariados sino que alcanza también a trabajadores independientes, en tanto muchas veces el trabajador por cuenta propia mantiene una relación de dependencia encubierta con otra empresa y/o se mantiene fuera de la legalidad del sistema tributario. Sin embargo, la esencia de la informalidad, en particular la inestabilidad, de los trabajadores por cuenta propia y asalariados responde a distintas causas, en el caso de los trabajadores independientes es por las características propias de la actividad económica y en el caso de los empleados viene dada por la relación laboral particular (Lindenboim, Serino y González, 2002).

En este trabajo se tomará la definición de informalidad que considera informal a una relación laboral que no cumple con las normas de trabajo vigentes en un país. Las aclaraciones correspondientes al cálculo realizado al respecto se detallan en el punto 8 del capítulo 4.

En el siguiente capítulo se describirán brevemente las políticas laborales implementadas en el período de análisis que serán utilizadas para explicar, en conjunto con cambios en la política económica, posibles variaciones en las series de tiempo consideradas en el último apartado de esta sección.

## Capítulo 3

### Políticas y legislación laborales en Argentina

El derecho laboral nace fundado en el reconocimiento de las diferencias de poder de negociación entre empresarios y trabajadores. En tanto el Estado se erige como una institución tendiente a buscar igualdad de oportunidades para distintos colectivos y sectores de la población, la admisión de una desigualdad estructural implica que la intervención estatal en el mercado de trabajo adquiera un cariz protectorio respecto de los trabajadores y sus derechos.

En Argentina el marco normativo central en materia laboral es la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 sancionada el año 1974 (en adelante, LCT). Dicha norma sistematiza la totalidad de las regulaciones en 301 artículos. Brevemente, los rasgos básicos de la LCT son:

- ✓ Reconoce los principios básicos del derecho laboral como: la irrenunciabilidad de derechos por parte del trabajador; la aplicación de la norma más favorable al trabajador cuando existen discrepancias de interpretación; la condena del fraude laboral privilegiando la realidad y no las formas contractuales impuestas por el empleador; la presunción de continuidad laboral hasta tanto el empleador no comunique formalmente lo contrario; y la prohibición de todo tipo de discriminación.
- ✓ Dictamina la solidaridad de empresa demandante en tercerización (solidariamente responsables de las obligaciones contraídas- art. 32);
- ✓ Establece la solidaridad de empresas que componen grupo empresario;
- ✓ Reconoce los siguientes derechos:
  - Ius variandi<sup>25</sup> abusivo: el trabajador puede considerarse despedido y emprender acciones tendientes a recuperar sus condiciones laborales previas;
  - Retención de tareas cuando el trabajador percibe que el empleador no cumple con condiciones de seguridad e higiene (art. 83);

---

<sup>25</sup> Facultad que tiene el empleador de alterar unilateralmente condiciones no esenciales del contrato individual de trabajo.

- La sanción disciplinaria es legítima en tanto exista justa causa y plazo fijo. Reconoce derecho a defensa del trabajador. Además el art. 242 reconoce que si el trabajador percibe sanciones como injuriosas se considere despedido;
- Si empleador no otorga vacaciones, el trabajador puede tomarlas de hecho percibiendo 2,5 salarios (desestimula el aplazamiento);
- El trabajador puede oponerse a cambio de localización del establecimiento;
- Para trabajadores de más de 10 años de antigüedad preaviso de 3 meses. No se podía comunicar mientras existiera suspensión;
- Prescripción de acciones legales caducaba a los 4 años (luego de ocurrido el delito o cese de actividades) y 2 años en caso de accidentes o enfermedades laborales.

Con todo, la LCT no está exenta de limitaciones. Por ejemplo, excluye a los trabajadores del sector público, servicio doméstico, construcción y agrario fundado en especificidades; dejando fuera a un colectivo sustancial de trabajadores<sup>26</sup>.

La LCT sufrió modificaciones desde su sanción. En el año 1976 (gobierno de facto) se da curso a la Ley N° 21.297 mediante la cual se derogan 25 artículos. Entre los cambios más relevantes se pueden mencionar (Pérez Crespo, 1995):

- ✓ Se fija un período de prescripción de 2 años para iniciar acciones legales contra el empleador (anteriormente eran 4 años).
- ✓ Se eliminan los siguientes derechos:
  - derecho de defensa frente a una sanción disciplinaria;
  - derechos relacionados con la huelga y otras medidas de acción directa;
  - retención de tareas frente al incumplimiento de condiciones de seguridad;
  - accionar para restablecer las condiciones de trabajo alteradas por un ius variandi abusivo (la nueva norma “obliga” al trabajador a considerarse despedido);
  - incremento del pago de las vacaciones aplazadas sucesivamente por el empleador.
- ✓ Se elimina la condena solidaria de grupos empresarios y añade la necesidad de probar (por parte del trabajador) maniobras fraudulentas.

---

<sup>26</sup> Se expone brevemente la legislación referida a estos sectores en el anexo de este trabajo.

- ✓ Elimina solidaridad / co-responsabilidad en tercerización de actividades secundarias de la empresa, excluyendo la responsabilidad de la empresa demandante a labores de vigilancia.

Asimismo, se pueden mencionar también la prohibición del derecho a huelga (Ley N° 21.400) y la restricción en la libertad de acción de asociaciones sindicales (Ley N° 22.105).

Desde ese entonces se conoce como LCT 20.744 “texto ordenado”. Ninguna de las reformas subsiguientes derogó esta ley y actualmente se sigue refiriendo como marco central en legislación laboral, aunque su espíritu estaba mejor reflejado en la norma de 1974.

Durante el período de análisis se implementaron distintas políticas, las cuales afectaron el mercado de trabajo de diversas formas. Según el efecto sobre los diferentes componentes del mismo podemos clasificarlas de la siguiente manera:

- Las que actúan sobre la demanda de trabajo
- Las que actúan sobre la oferta de trabajo
- Las compensatorias que admiten niveles socialmente “intolerables” de desempleo.

Cuadro 1: Políticas laborales más relevantes implementadas en el período de análisis, 1989-2015.

Año de inicio	Nombre	Organismo de ejecución	Objetivos	Acciones
1989 (dda)	Decreto 1477/89 Decreto 1478/89	Poder Ejecutivo nacional (PEN)	Mejorar la alimentación del trabajador y su familia.	Los empleadores pueden pagar hasta 20% del salario en vales de alimentación, cifra no remunerativa (exenta de aportes).
1991 (dda, of)	Ley Nacional de Empleo 24.013	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Promover la creación del empleo productivo; fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral; incorporar la formación profesional; promover la regularización de las relaciones laborales.	Admite contratación de trabajadores por tiempo determinado. Aumenta el tope de indemnización por despido, equivalente al triple del promedio de las remuneraciones convencionales, excepto la antigüedad (también puede considerarse compensatorio). Se establecerán periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de trabajadores, que contemplen entre otras, la actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica; y orientación y formación profesional.
1993 (dda)	Decreto 333/93	MTSS	Reducir el salario indirecto y los costos de contratación	Admite que vales y tickets alim no forman parte del salario. Derogado en 1996.
1993 (?)	Ley 24.241 de Jubilaciones y Pensiones	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) – Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). Ministerio de Trabajo	Desvincular los haberes previsionales de los aportes de los trabajadores presentes. Generar mayor equidad intra generacional. Aumentar flujos de fondos destinados a la inversión equilibrando el ahorro disponible.	Creación de administradoras de fondos de jubilaciones (AFJP). El sistema de jubilaciones y pensiones se compuso por un régimen previsional público (reparto) y uno privado (de capitalización). En este último caso, se trataba de ahorros individuales e inversiones que realizaban estas instituciones en el mercado de capitales. Generando la opción a los trabajadores de aportar a reparto o a una AFJP. El resultado de este régimen dual fue negativo; las AFJP destinaron parte del fondo invertible en bonos del gobierno que luego entraron en cesación de pagos, parte de los aportes no era invertido y por ende no se capitalizaba por destinarse a comisiones (Cetrangolo y Grushka, 2004). Además, la recaudación de ANSES se redujo comprometiendo incluso el pago de los haberes del régimen de reparto (Gaggero y Gomez Sabaini, 2002). La proyección del sistema de capitalización no garantizaba siquiera que los haberes alcanzaran un mínimo, lo que implicaba que el propio Estado debía completar la diferencia al costo

				de resignar también la recaudación del aporte (Lo Vuolo y Goldberg, 2002). El régimen de capitalización fue eliminado en 2008.
1994 (dda)	Decreto 2.609/93	PEN	Estimular el nivel de actividad y el empleo.	Disminuir los costos laborales a través de una reducción de aportes patronales según distrito y provincia, los cuales iban del 10 al 80%.
1995 (dda)	Ley de fomento del empleo 24.465	MTSS	Fomentar el empleo, favorecer la contratación de nuevos trabajadores en el mercado laboral por parte de las empresas.	Creación de los contratos de aprendizaje y pasantías. Se amplió el período de prueba a 6 meses. Introducción de contrato a tiempo parcial (relaja el cumplimiento de salario mínimo a jornadas inferiores).
1995 (dda, of)	Ley 24.467 para la pequeña empresa	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Bancos oficiales	Promover el crecimiento y desarrollo de las PYMES a través de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los ya existentes.	Facilitar acceso al crédito estableciendo bonificaciones de la tasa de interés. Brindar herramientas y asesoramiento para fomentar el intercambio entre pymes y grandes empresas.
1995 (dda, of)	Decreto 292/95	Dirección General Impositiva (DGI) Secretarías de Hacienda y de Ingresos Públicos	Reducir la presión tributaria sin afectar el equilibrio fiscal, para fomentar el crecimiento de la actividad económica y la ocupación.	Se redujeron aportes y se quitaron varias coberturas; unificación de los aportes a las obras sociales. El organismo recaudador oficial DGI fue facultado para recaudar y distribuir los fondos entre las obras sociales. Relegó a la Administración Nacional de Seguros de la Salud (ANSSAL), controlada por la Confederación General del Trabajo (CGT), disminuyendo el poder de los sindicatos.
1995 (dda)	Decreto 372/95	PEN	Fomentar el mantenimiento del nivel de empleo.	Se generalizó la rebaja de los aportes patronales a todos los sectores.
1996 (dda)	Ley 24.522 de Concursos y quiebras (art.196, 197,198,199)	MTSS, Poder Judicial	Facilitar la contratación y despido de personal	Quiebras implican suspensión del contrato de trabajo por 60 días. Si se reanuda la actividad, los trabajadores tienen derecho a percibir sus haberes. En el caso de despidos corresponde la indemnización hasta el momento de declararse la quiebra. Además, reconoce que la apertura de concurso preventivo deja sin efecto la vigencia del CCT de la rama y las obligaciones del empleador se rigen solamente por contrato individual. Si una empresa adquiere a otra puede desconocer la antigüedad de sus empleados.  Transferencia de juicios laborales de la órbita laboral a la civil-

				comercial. Aparece la figura de “disponibilidad colectiva” referida a derechos laborales legales. Implica que una negociación colectiva puede disminuir los derechos otorgados por una norma (negociación colectiva ya no es una herramienta para ampliar/mejorar derechos de mínima sino para limitarlos, acotarlos).
1996 (dda)	Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo- Creación ART.	Superintendencia de Riesgos del Trabajo - Superintendencia de Seguros de la Nación.	Reducir la siniestralidad laboral Compensar al trabajador por perjuicios ocasionados por enfermedades laborales.	Creación de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) basadas en la creación de seguros de accidentes y enfermedades laborales cuyas pólizas deben ser financiadas por los empleadores y destinarse a resarcir al empleado accidentado o enfermo como consecuencia de su labor.
1996 (dda)	Ley 24.714- Régimen de asignaciones familiares.	PEN- Consejo de Administración	Garantizar el alcance nacional y obligatorio de las asignaciones familiares.	Fijar quienes son los beneficiarios de estas asignaciones (por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, ayuda escolar, maternidad, nacimiento, adopción y matrimonio); en qué consisten las mismas, su monto y su financiamiento. Eliminación de asignaciones familiares a sueldos superiores a \$1000 y se eliminó por completo la asignación familiar por esposa.
1998 (dda, of)	Ley 25.013	MTSS	Generación de empleo	Modificaciones en los contratos de aprendizaje, pasantías educativas. Aprendizaje: se amplía el máximo de edad del joven empleado a 28 años (antes 25), la duración máxima pasa a ser de 1 año (antes 2), se amplía la jornada a un máximo de 40hs semanales (antes 36). Pasantías: Cuando se trate de la contratación de un estudiante e implique su formación teórico- práctica, se establecerá contrato de pasantía educativa según normas del MTSS, lo que implica la no existencia de una relación laboral (no se rige por el CCT de la rama). Recorte de la indemnización mínima por despido hasta un 50%.
1998 (dda)	Decreto 1520/98	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	Reducir la presión tributaria de los empleadores	Varió la reducción de los aportes según aglomerado a partir del siguiente año.
1999 (dda)	Decreto 96/99	AFIP	Evitar el aumento del desempleo en las actividades de producción primaria e industrial.	Disminuyó los aportes patronales a la seguridad social para las actividades de producción primaria e industria, diferentes según las

				distintas áreas y regiones.
2000 (dda)	Ley 25.259	MTSS	Disminuir los costos de contratación	Amplia la extensión del período de prueba a 1 año, previo acuerdo paritario. Derogado en 2006
2000 (dda)	Modificación Ley 14.250 (art. 23-27) por art. 10 de Ley 25.250	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Flexibilizar el poder de negociación de los trabajadores, acotar el derecho a huelga	Reconoce distintos ámbitos de negociación colectiva y habilitando a un convenio inferior por sobre uno superior (viola principio de norma más favorable al trabajador). Se determina que el MTEySS identifique los servicios esenciales (actividades que en huelga deben cumplir servicio mínimo), contrario a OIT, que sugiere la intervención de un organismo independiente (el Estado aquí es patrón en hospitales, escuelas públicas).
2000 (of- comp)	Ley 25.323 Contrato de trabajo-indemnizaciones	MTEySS	Compensar a los trabajadores no registrados y fomentar la registración.	Aumenta la indemnización al doble para trabajo no registrado. En el caso, de que el empleador intimado no pague las indemnizaciones correspondientes, estas se incrementarían en un 50%.
2002 (comp)	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD) (por DNU 565/02)	MTEySS con descentralización operativa a través de las provincias y municipios	Inclusión social, prevención del abandono escolar de los hijos de jefes o jefas de hogar desocupados, fomento del control de la salud.	Pago de una ayuda económica “no remunerativa” para los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo, a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios”.
2003 (dda)	Programa Nacional de regularización del trabajo (PNRT)	MTEySS a nivel nacional y a través de sus oficinas descentralizadas	Aumentar la eficacia en el control de la registración de empleados en relación de dependencia. Mejorar la calidad del empleo.	Otorgamiento de facilidades para la incorporación formal del personal sin registrar, a través del uso de tecnología fiscalizando, en conjunto MTEySS y AFIP, la realización de los aportes y la obligación de solicitar la Clave de Alta Temprana (CAT). Simplificación del registro de trabajadores (online). Intensificación de inspección del MTEySS mediante aumento del número de inspectores y de presupuesto.
2003 (dda)	Procedimientos preventivos de crisis (PPC) y el Programa de recuperación productiva (REPRO)	MTEySS- ANSES	Prevenir despidos. Sostener el empleo y evitar la informalidad.	Diálogos y negociaciones del Gobierno con empresas que manifiesten la necesidad de reducir el personal mediante suspensiones o despidos. Otorgamiento de subsidios de hasta un monto equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM) por trabajador actualizado, por un plazo de hasta 12 meses, destinado a completar el sueldo de su categoría laboral para evitar despidos y suspensiones (REPRO).

2006 (of)	Seguro de capacitación y empleo (SCyE) por Decreto 336/06	MTEySS- Oficinas de empleo municipales	Brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.	Reestructuración del programa JJHD. Otorgamiento de subsidio a trabajadores “empleables”. Dictado de cursos y/o capacitación para mejorar su empleabilidad
2006 (of)	Ley 26.086 de Concursos y quiebras	Poder Judicial	Recupera parcialmente derecho a litigar en fuero laboral	Se admite la opción de juicio laboral en quiebras, pero se mantiene el fuero civil por defecto en cierres de empresas.
2006 (dda)	Programa de Simplificación Registral	Secretaría de Trabajo de la Nación- MTEySS. AFIP.	Aumentar la cantidad de trabajadores registrados.	Procedimiento único. Facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente.
2007 (of)	Ley 26.341 Régimen del contrato de trabajo	MTEySS	Recuperación de derechos laborales	Admite la posibilidad de litigar en ius variandi abusivo, establece la obligación del empleador de restaurar las condiciones de trabajo previas, hasta la sanción. Añade que los cambios abusivos deben ser probados por el trabajador. Incorpora ticket canasta al salario (aunque ya no eran tan utilizados).
2008 (of)	Ley 26.390 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente	MTEySS	Establecer los límites del trabajo adolescente	Prohíbe trabajo infantil. Establece edad mínima laboral en 16 años, con jornadas especiales hasta los 18 años, excluye trabajo adolescente nocturno. Asimismo, permite el trabajo de mayores de 14 años en el caso de empresas familiares, con una jornada de hasta 3hs. por día y 15 semanales.
2008 (dda)	Ley 26.476 de Reducción de las contribuciones a la Seguridad Social	MTEySS- AFIP.	Promover la contratación de nuevos trabajadores y la formalización.	Para las nuevas contrataciones de personal, descuento del 50% en la alícuota de la contribución patronal a la seguridad social por los primeros 12 meses y un 25% por los siguientes 12 meses. Facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas o infracciones en el pago de impuestos y de obligaciones de la seguridad social, así como para la regularización del empleo no registrado.
2008 (of)	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) por Resolución 497/08	MTEySS en conjunto con Oficinas de Empleo municipales.	Mejorar la empleabilidad y la inserción laboral de los jóvenes de 18 a 24 años. Permitiéndoles, asimismo, la finalización de sus estudios.	Actividades que estimulen la búsqueda activa de empleo por parte de jóvenes de 18 a 24 que no trabajen. Otorgamiento de subsidios para completar tramo de formación obligatoria y de capacitación profesional posterior. Otorgamiento de ayuda no reembolsable a proyectos de auto empleo.

2009 (of)	Ley 26.494 de Régimen previsional diferencial para la Industria de la Construcción.	MTEySS- ANSES	Permitir la jubilación anticipada (con respecto al régimen general) de los trabajadores de la construcción.	Permite a los trabajadores de la construcción el acceso a la jubilación a partir de los 55 años si acreditan 25 años con aportes computables a uno o más regímenes del sistema de reciprocidad previsional, de los cuales, al menos, 80% de los últimos 15 años deben haber sido prestados en el sector. Además, se suma una contribución patronal adicional del 5% progresiva.
2009 (comp)	Programa Argentina Trabaja (PAT)	MTEySS en conjunto con municipios.	Facilitar el acceso de los trabajadores por cuenta propia al sistema previsional y a los beneficios del sistema formal.	Remuneración mensual otorgada a desocupados sin acceso a otros programas con contraprestación de tareas en obras y mantenimiento del espacio público. Es compatible con la asignación universal por hijo. Los destinatarios deben formar una cooperativa y deben realizar aportes al denominado monotributo social, destinado a aportes jubilatorios y cobertura médica.
2009 (comp)	Asignación universal por hijo (AUH) y asignación universal por embarazo	ANSES	Generalizar la asignación familiar por hijo.	Inclusión de los trabajadores informales, del servicio doméstico, monotributistas sociales y desocupados en las asignaciones familiares. Se trata de un programa de transferencias condicionadas a la asistencia escolar y cumplimiento del calendario de vacunación de los hijos menores de 18.
2009 (dda)	Ley 26.574 Contrato de Trabajo	MTEySS	Disminuir costos de despido	Reconoce irrenunciabilidad de derechos superiores/mínimos excepto que el empleador argumente que fue a cambio de otro beneficio, en cuyo caso se admite la renuncia .
2013 (of y dda)	Ley 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares	MTEySS	Formalizar las relaciones de trabajo en el servicio doméstico.	Establecimiento de salario mínimo según categorías y un régimen previsional escalonado y de fácil y rápida inscripción por la web. Equiparación de licencias por maternidad, pre aviso e indemnización respecto de los trabajadores alcanzados por la LCT. Desde 2007, además se admitió la deducción del salario y contribuciones patronales de la base imponible de ganancias del empleador.
2014 (of)	Programa PROGRESAR Programa de respaldo a estudiantes	ANSES	Generar oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes de 18-24 años. Facilitar la finalización de la escolaridad obligatoria, o la continuidad de una educación superior y	Transferencia a jóvenes de 18 a 24 años condicionada a la finalización de formación escolar obligatoria o superior. Los mismos y su grupo familiar deben estar desempleados, o empleados de forma informal o formal teniendo un salario menor al SMVyM.

	argentinos Decreto 84/2014		realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.	
2014 (of,dda)	Programa PROEMPLEAR	Secretaría de Empleo de la Nación en conjunto con las oficinas de empleo municipales	Promover el trabajo registrado y facilitar la inserción laboral.	Mejorar la empleabilidad y la inserción laboral de egresados de cursos de formación profesional (CFP) avalados por el MTEySS, jóvenes del Plan Progresar, participantes del PJCMYMT y participantes del SCyE, a partir de dos programas, uno de prácticas, donde el trabajador recibía un incentivo monetario por parte del Gobierno y una cobertura social por parte del empleador; y otro programa donde el empleador, al incorporar nuevo personal, recibía una ayuda por 12 meses que permitía que parte del salario de este nuevo trabajador fuese pagado por el Estado.

Fuente: Elaboración propia en base a Recalde (1995); Salvia et al. (2001); Bertranou, Casanova y Sarabia (2013); Novick (2007); Beccaria y Galin (2002); Infoleg; Biblioteca AFIP; MTEySS; Candal (2014); Cortés y Marshall (1999); Pérez Crespo (1995).

Las leyes y decretos en materia laboral aplicados en la década de los 90 se volcaron en general a reducir los costos de contratación de la mano de obra, por la vía de la merma de las contribuciones patronales (Salvia et al., 2001)<sup>27</sup> orientándose a favorecer a los empresarios en detrimento de los trabajadores. En lo discursivo esta estrategia se fundó en la necesidad de proteger a la industria nacional frente a la competencia externa y evitar los ajustes en la planta de personal en las empresas tecnológicamente en desventaja afectadas por la apertura comercial encarada en lo 90s. Sin embargo, resultó en un aumento de la rentabilidad privada a costa de una reducción del salario directo e indirecto, ya sea por el pago de cifras no remunerativas; una mayor inestabilidad laboral, por ejemplo (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer, 2008; Coremberg, 2007). Por otro lado y con especial foco en la reforma laboral que se llevó adelante en este período, puede ser conectada con la teoría neokeynesiana que postula la existencia de segmentos de *Insiders- Outsiders* (Cano, 2007). Dicha teoría recomendaba como políticas para reducir la tasa de desempleo medidas que disminuyeran el poder de los sindicatos, debido a que estos luchan por los intereses sólo de los “de adentro” estableciendo un salario mayor al salario de equilibrio, es decir al que vacía el mercado, provocando desempleo involuntario.

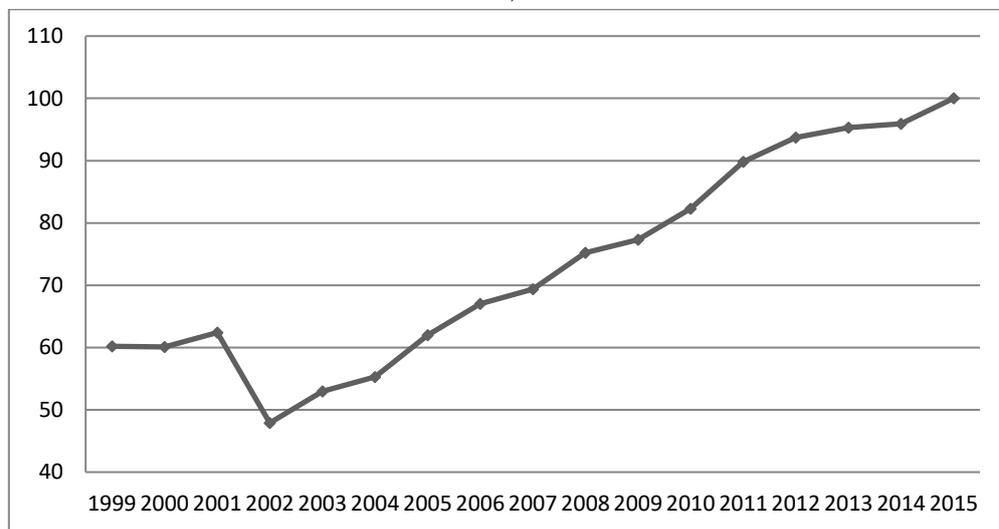
Por otra parte, en el período 2000-2002, en principio, las políticas laborales no cambiaron su orientación previa hacia la reducción de los costos laborales, ahora marcada por un escenario de contracción del nivel de actividad y apreciación cambiaria. Así a mediados de 2001 se dispuso un recorte del 13% de los sueldos y jubilaciones de empleados del sector público mayores a \$500 y reducción de los beneficiarios de los denominados planes Trabajar. Sin embargo, a partir de la crisis y conflictividad social de diciembre de 2001, se destacan la devolución de los recortes mencionados, y nuevos programas de subsidios a desocupados como paliativo ante la situación de desempleo en alza. Durante este período no se implementaron políticas laborales tendientes a alterar la situación de desempleo masivo, sino que se implementaron programas (con mayor transitoriedad que las medidas apoyadas en leyes) para compensar la situación de los desocupados. Por su parte, la salida de la convertibilidad en 2002 implicó una mejora de

---

<sup>27</sup> Esto fue complementado por la inclusión del capital privado en el sector de la seguridad social (AFJP) y la salud (desregulación de obras sociales, privatización de cobertura de riesgos y accidentes laborales). Este tipo de medidas no afecta directamente al costo laboral, sino que mercantiliza segmentos que antes operaban en la esfera pública o cuasi-pública (obras sociales sindicales).

la competitividad externa pero al mismo tiempo un perjuicio para los asalariados debido a la contracción del poder adquisitivo de los salarios<sup>28</sup>.

Gráfico N°1: Evolución del salario real, índice Diciembre de 2015=100



Fuente: Elaboración propia en base a Bein y SIPA.

Por último, en el período comprendido entre 2003 y 2015, se registran programas que propenden al fomento de la demanda de trabajo pero, en general, con medidas algo diferentes a las implementadas en el período anterior implicando un mayor gasto público, a través por ejemplo de subsidios a empresas, (e.g. REPRO, Proemplear); aunque también se apeló a las disminuciones en las contribuciones patronales (Ley 26.476 del año 2008, por ejemplo), y fomentar la formalización (Programa de Simplificación Registral, año 2006). Sobre este punto, no obstante, vale decir que los programas orientados a prevenir la informalidad no incrementaron la fiscalización de las relaciones laborales en las empresas sino que apuntaron a “facilitar” la registración, como si la razón de la informalidad se originara en dificultades del empleador para dar de alta a trabajadores.

Durante este período, se observa un mayor peso relativo de las políticas orientadas al lado de la oferta laboral, tendientes a mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo, en especial en grupos más perjudicados por el desempleo y la precariedad, en particular los jóvenes. En alguna medida, este tipo de programas parece estar inspirado en la teoría

<sup>28</sup> Entre Octubre de 2001 y el mismo mes de 2002 el salario real había caído un 30% (Beccaria y Maurizio, 2008).

del capital humano, en tanto apuntan a que los segmentos desfavorecidos de la población en edad de trabajar consigan “credenciales” válidas para el mercado de trabajo. Además, se emplearon medidas de compensación horizontal como es el caso del servicio doméstico, actividad en que los trabajadores, en su mayoría, no están registrados; y otras políticas compensatorias, dada la informalidad persistente en el mercado de trabajo, como lo fue la asignación universal por hijo. Las discusiones teóricas sobre este tipo de medidas han estado dominadas por la hipótesis de que las transferencias a ciertos estratos de la fuerza de trabajo suelen reducir la participación en el mercado de trabajo o mantener la informalidad, aunque la evidencia empírica no avala esta sospecha (Garganta, 2015; Mario et al., 2013 y Castillo et al., 2013). Asimismo, se observó una recuperación de los ingresos de los asalariados (Gráfico 1) por el reestablecimiento de las negociaciones colectivas (paritarias) con periodicidad y una inflación controlada en los primeros años post crisis. Sin embargo, se debe señalar que la equiparación de estos estratos de trabajadores no fue completa, en tanto han mantenido niveles salariales inferiores, cobertura médica con calidad diferencial (notoria en el caso de monotributistas sociales y servicio doméstico). Además, otros sectores permanecen con derechos laborales legalmente diferentes (rural, construcción)<sup>29</sup>.

En conclusión, las políticas en materia laboral tuvieron marcadas diferencias en el período de análisis, volcándose hacia mejorar la rentabilidad privada en el caso de los años noventa y a intentar reducir el desempleo y la precariedad, con resultados no del todo favorables, en el período posterior a 2003 con políticas variadas entre la oferta y demanda de trabajo y compensatorias.

Es necesario aclarar que no es posible establecer el impacto de las políticas laborales sobre el nivel y composición del empleo, en tanto fueron aplicadas en contextos donde además variaba el nivel de actividad, la exposición a la competencia externa, etc. Ello impide separar el impacto de diversos fenómenos. En este sentido, el capítulo siguiente describirá los principales indicadores laborales a partir de series de tiempo tratando vincular sus alteraciones con el escenario económico social y político y las distintas medidas regulatorias del mercado.

---

<sup>29</sup> Ver anexo.

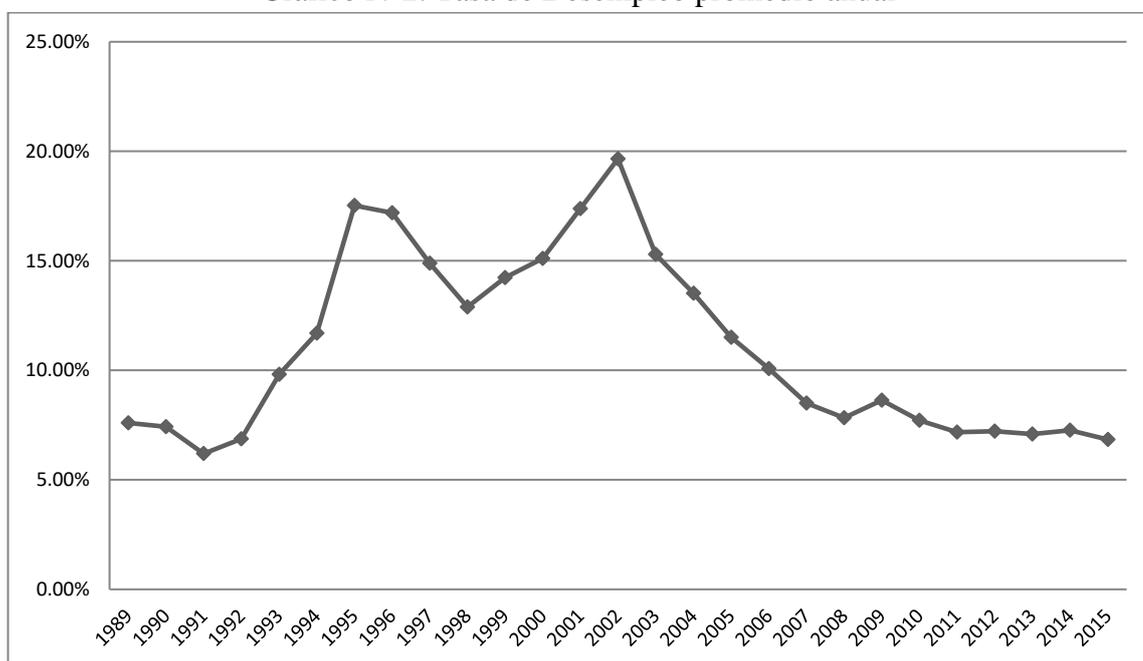
## Capítulo 4

### Evolución del desempleo y la informalidad en Argentina 1995-2015<sup>30</sup>

#### 1) Desempleo

En el período 1989-1999 la tasa de desempleo creció en promedio por año un 0,66%, llegando a su punto más alto de casi 18% en el año 1995. Se observa que la inspiración de las políticas macroeconómicas en general y laborales en particular fue de corte neoclásico, en tanto impulsaban la liberalización del comercio, de los flujos de capital, restringían la política monetaria y desregulaban los mercados (incluido el de trabajo). La promesa de este programa era el pleno empleo. Lo que ocurrió luego de la reforma del Estado y de las leyes laborales tuvo un sentido opuesto; aumentó el desempleo. La flexibilización laboral alentó, más que a estimular el empleo, a la reducción de plantas de personal en consonancia con un escenario de mayor exposición a la competencia externa.

Gráfico N°2: Tasa de Desempleo promedio anual



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

<sup>30</sup> Es necesario aclarar que la modificación del período de referencia que analiza la EPH, en la versión puntual se trataba de una semana y en la continua se amplió a 4 semanas, puede quitar comparabilidad a las cifras obtenidas para todo el período de análisis.

Por otra parte, avanzando en la década, el desempleo pasó a ser una problemática importante dado que se llegaron a niveles de desocupación muy elevados, y a su vez, las condiciones de los trabajadores se vieron deterioradas (Lindenboim y Salvia, 2002)<sup>31</sup>. A partir de la reforma económica de 1991, y en particular de la apertura externa, la industria nacional, en especial las pequeñas y medianas empresas, quedó en un lugar de vulnerabilidad y falta de competitividad frente a los productos extranjeros. Por un lado, el tipo de cambio al ser fijado por ley impidió que el mismo fluctuara aplacando el alza de precios impulsada por la cotización local de la divisa. Por otro lado, los sectores locales contaban con niveles tecnológicos menores y eran intensivos en mano de obra por lo que no podían competir con industrias de alta tecnología y costos de producción menores como lo eran las provenientes del exterior. De esta manera la estrategia fue la aplicación de una serie de leyes y decretos orientados a reducir el costo de la producción nacional, a partir de la disminución del costo laboral fundamentalmente el salario indirecto (Beccaria y Galin, 2002). Además se profundizó la descentralización de la negociación colectiva que resultó en una pérdida de poder por parte de los trabajadores (Ley 14.250/2000 citada en el Cuadro 1).

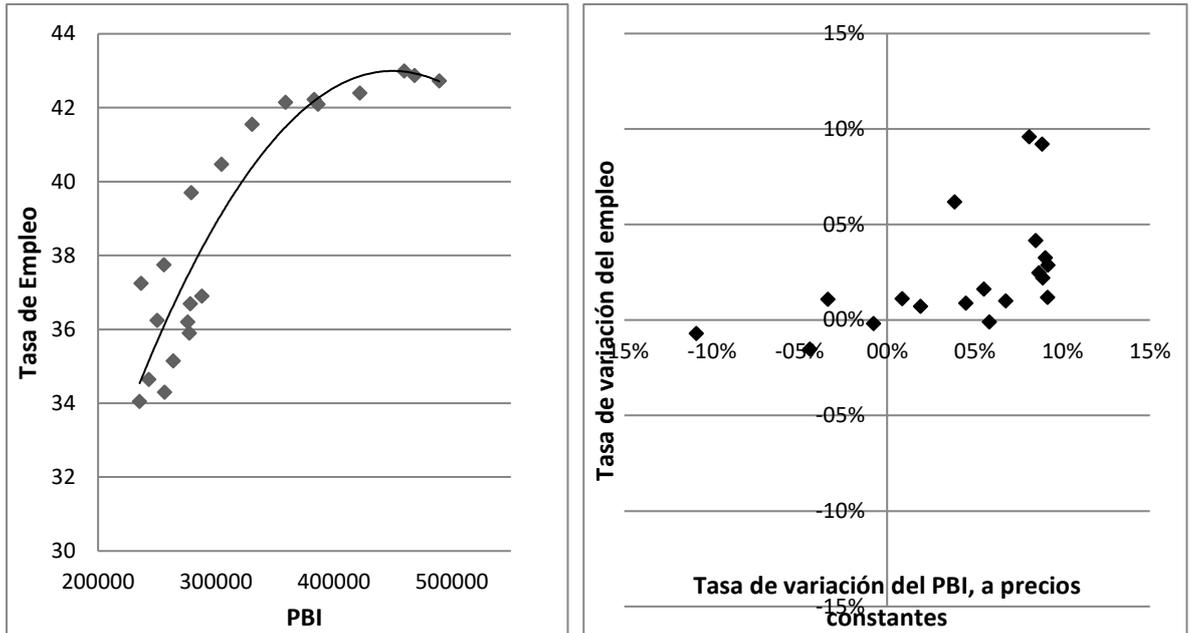
Asimismo, si bien la reducción de los aportes patronales se fundamentó como estrategia para fomentar la contratación de trabajadores, lo que se logró fue un aumento de la rentabilidad potencial privada y una variación de los costos laborales que hasta entonces las normas protectoras del trabajador habían convertido en prácticamente fijos para las empresas. Sin embargo, como muestra el gráfico N°3 el empleo no siguió una trayectoria similar a la del PBI; si bien en los años de recesión el nivel de empleo cae menos que el producto, en los auges el empleo aumenta menos que el nivel de actividad, arrojando en general una baja elasticidad empleo-producto. Por ejemplo, la elasticidad del empleo respecto del producto en el período 1994-2013 ha sido en promedio 0.43, aunque varía de un período a otro y según el momento del ciclo; en la etapa de auge de los 90, se ubicaba en torno a 0.77, durante la crisis de 2000-2002 fue de 0.08, luego en la recuperación y crecimiento del primer gobierno de Kirchner tomó un valor de 0.5 y desde 2008 en adelante disminuyó a 0.4<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> También se refleja, en parte en el aumento de la informalidad (Gráfico 10) y del autoempleo refugio (Gráfico 16).

<sup>32</sup> Cálculos propios en base a información de INDEC (PBI) y de la EPH (empleo).

Gráfico N°3: Relación empleo-PBI. 1993-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH y Dirección de Cuentas Nacionales- INDEC.

De esta manera, la tasa de desempleo continuó en aumento hasta llegar a un máximo de casi 20% en 2002. A partir de allí, la misma presentó un descenso ininterrumpido hasta 2008 correspondiente con el contexto económico internacional favorable, la devaluación y mejora en la competitividad, la capacidad ociosa y la reactivación económica. Luego, se observa una tendencia a la estabilización de la tasa de desempleo probablemente producto del impacto de la crisis internacional de 2008-2009 y del agotamiento de esa capacidad ociosa.

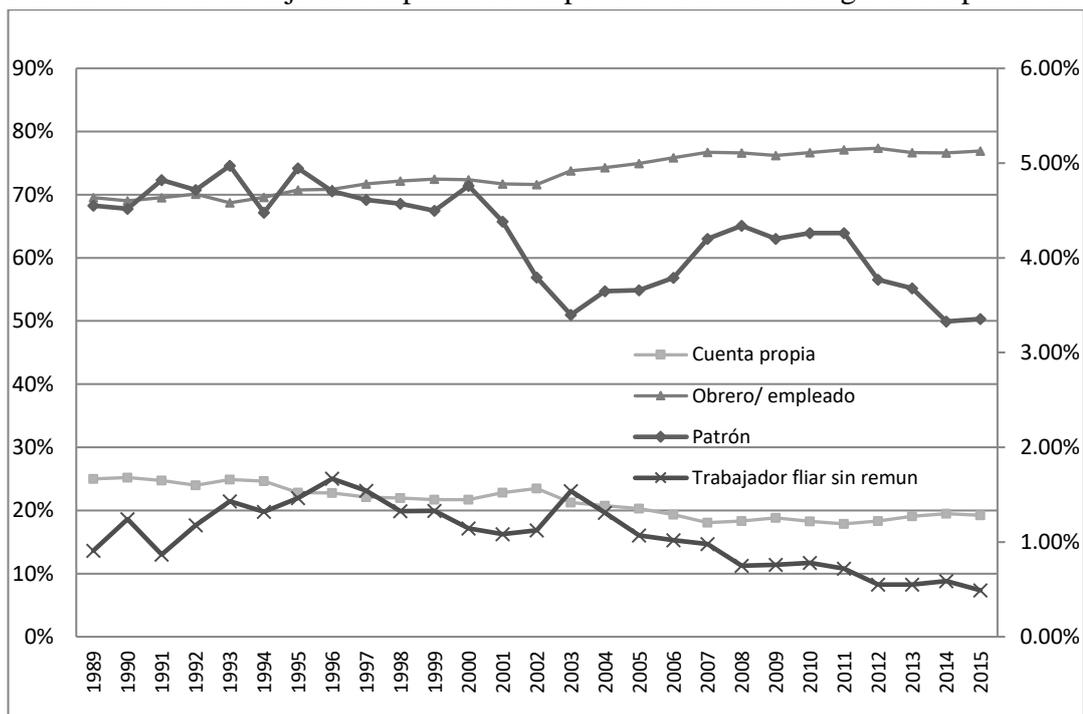
## 2) Categoría ocupacional

Es importante observar la participación de cada categoría ocupacional sobre el total de ocupados dado que, cuando se analicen las características de los trabajadores informales solo se hará mención a los asalariados ya que, no existe información sobre la informalidad en otras categorías ocupacionales como los cuenta propia.

A partir del Gráfico N°4 se observa que en promedio los asalariados son 73% del total de los ocupados con tendencia al alza desde fines de los 80, en detrimento de los trabajadores por cuenta propia con una leve recuperación en los últimos años. En general, en Argentina la participación de esta categoría suele ser contra cíclica; en recesiones, parte de los trabajadores que pierden su puesto de trabajo migran al

cuentapropismo (refugio), reflejado especialmente entre los años 1998-2002 y el año 2009<sup>33</sup>, pero las recuperaciones económicas estimulan el abandono de la actividad independiente (por ejemplo, durante los años 2003-2007). Los datos que se analizarán sobre los trabajadores informales describirán la informalidad con una mayor exactitud para el período posterior al año 2002.

Gráfico N°4: Porcentaje de ocupados correspondiente a cada categoría ocupacional\*.



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC

\* % del total de ocupados y desocupados con ocupación anterior

Nota: Las categorías patrón y trabajador familiar se representan en el eje derecho.

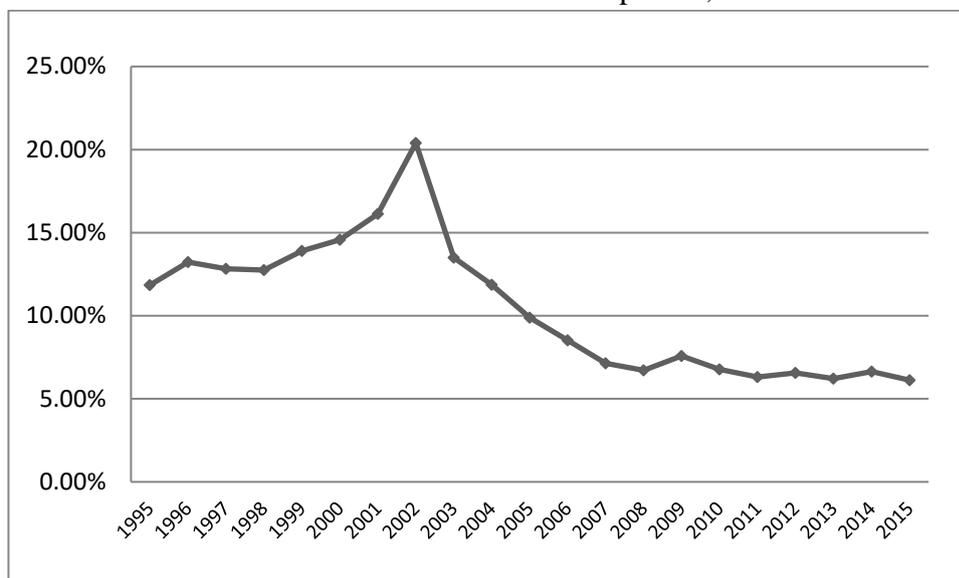
### 3) Subocupación

La desocupación no es el único fenómeno problemático en el funcionamiento del mercado laboral, en tanto el estar ocupado no garantiza que el individuo acceda a una remuneración suficiente para alcanzar un nivel de vida medio, ello puede explicar por qué ciertas personas pueden estar dispuestas a trabajar más horas. Así, la categoría “subocupado horario demandante” se refiere a las personas empleadas que trabajaron menos de 35 horas la semana de referencia, desean trabajar más horas (en su empleo u

<sup>33</sup> Ver gráfico N°3 anexo de este trabajo.

otro), están disponibles para hacerlo y tomaron medidas con ese fin. En el caso de nuestro país solo se cuentan con datos a partir del año 1995.

Gráfico N°5: Tasa de subocupación,%



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de ocupados

Se debe reconocer que en 2003, el cambio de metodología de la principal fuente de información de esta temática obstaculiza la comparabilidad de las cifras, por lo que en referencia a subocupación las magnitudes no son válidas, aunque sí su tendencia. El Gráfico N°5 permite observar que la tasa de subocupados demandantes fue en ascenso entre 1995 y 2002, con un leve descenso en 1997, 1998. Sin embargo, en el año 2003 se manifiesta una disminución la cual se puede deber en parte a una mejora en la situación económica post- crisis.

El subempleo fue más notorio en el año 2002, cuando a partir de la devaluación y el consiguiente aumento de la tasa de inflación, especialmente en el precio de los alimentos, se incrementó el costo de vida. Ello favoreció que mayor cantidad de ocupados deseara trabajar más horas para alcanzar niveles de ingreso suficientes para solventar sus gastos. Asimismo, se puede mencionar que los primeros años posteriores al 2003 el número de subocupados demandantes descendió, posiblemente dado que la inflación fue controlada y se retomaron regularmente paritarias, lo cual permitió

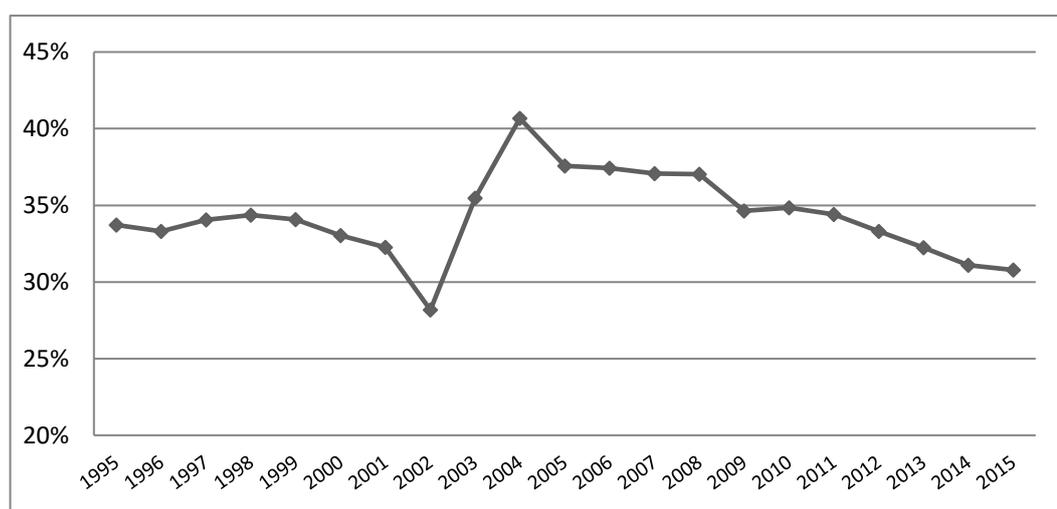
recuperar los niveles salariales y disminuir la presión sobre el mercado laboral. En los años subsiguientes, se observa cierta estabilidad en el nivel de subocupados demandantes ubicada en torno al 6% de los ocupados.

#### 4) Sobreocupación

Los llamados sobreocupados son las personas que trabajan más de 48 horas semanales, límite máximo estipulado por la OIT<sup>34</sup>.

Nuevamente, el pasaje de la EPH puntual a la continua compromete la comparabilidad de los indicadores laborales. Por ello, interesa no tanto la magnitud de la tasa de sobreocupación sino su tendencia. A partir de los datos del Gráfico N°6 es posible observar que el porcentaje de trabajadores sobreocupados experimentó un leve ciclo de alza y luego baja durante los noventa. Esto se corresponde con la tendencia del PBI que, mostró entre 1995 y 1998 un aumento y luego una contracción hasta el año 2002<sup>35</sup> (lo que podría deberse a que en momentos en que se reduce la actividad económica se eliminan turnos). Luego desde 2004 exhibe una tendencia decreciente. Con todo, su nivel alcanza a un tercio de los ocupados, reflejando la desigualdad en la distribución del tiempo trabajado.

Gráfico N°6: Tasa de Sobreocupación, %



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de ocupados

<sup>34</sup> El límite de horas de trabajo semanal varía según distintos contratos colectivos de trabajo. Por ello se toma el límite máximo estipulado por la OIT.

<sup>35</sup> Ver gráfico 4 anexo I de este trabajo.

Se debe destacar que una de las consecuencias de la sobreocupación es que los ocupados que trabajan más de 48 horas semanales implican un número menor de puestos de trabajo y por lo tanto incrementan la tasa de desempleo, además de tener consecuencias probablemente sobre la salud del trabajador y sobre la vida cotidiana de los hogares y sus miembros.

#### 5) Desempleo y grupos etarios

Es interesante observar como varía el desempleo en los distintos grupos etarios para identificar cuáles son los más afectados, la repercusión de las políticas aplicadas en los distintos períodos, y a partir de allí qué medidas se podrían implementar para fomentar el empleo de estos trabajadores.

Para llegar al Gráfico N°7 se dividieron los ocupados y desocupados en grupos de edades, de 15 a 24 años (muy jóvenes); de 25 a 29 (jóvenes mayores); de 30 a 49 (adultos de menor edad) y de 50 a 64 (adultos de mayor edad). El criterio de agrupamiento por edad se basó en la literatura empírica referida a la temática (Contartese, Mazorra y Schachtel, 2014; Miranda, Otero y Zelarayan, 2005; Salvia et al., 2001; Weller, 2007) y leyes educativas que han expandido la educación obligatoria, afectando quizá a la participación laboral<sup>36</sup>. Se calculó la tasa de desempleo para cada grupo a partir de la razón entre el número total de desocupados de cada grupo sobre la suma de desocupados y ocupados de ese mismo grupo.

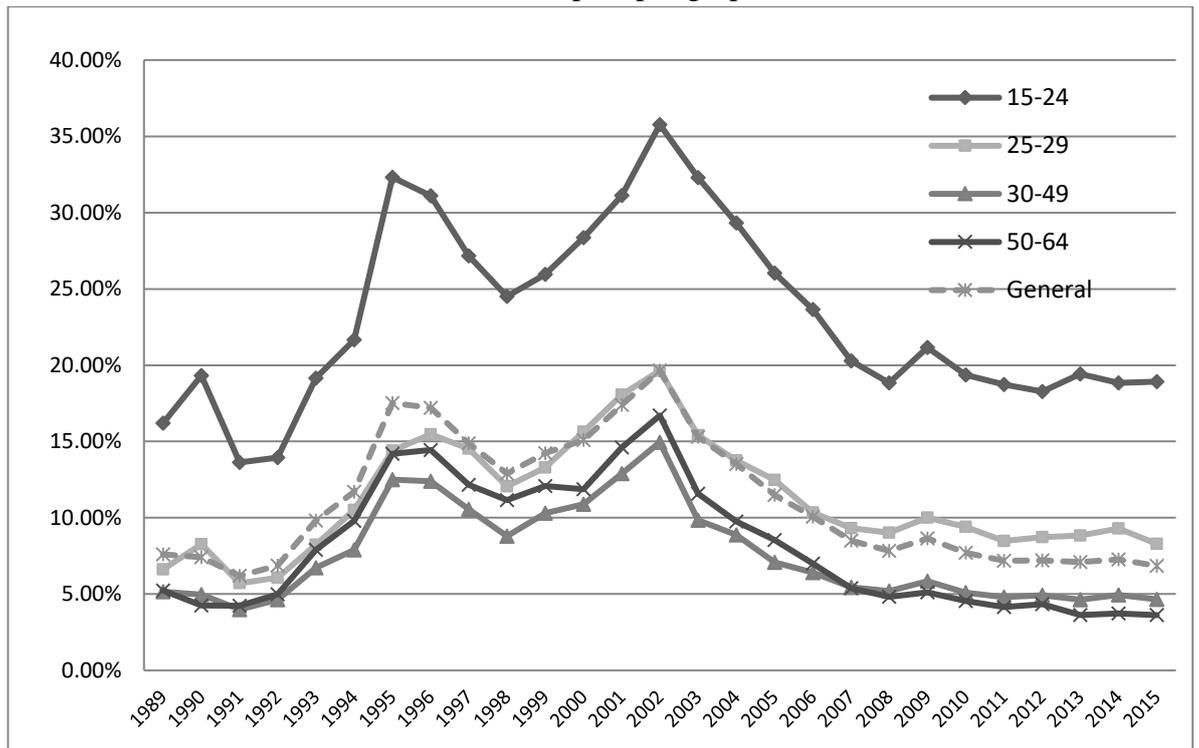
Como se señaló anteriormente la tasa de desempleo varió mucho en el período 1989-2015, llegando a su valor más alto en el año 2002, al igual que las tasas de desempleo de los distintos grupos etarios. En general, se puede apreciar que la tasa de desempleo del grupo más joven siempre estuvo muy por encima de las tasas del resto. Asimismo, entre las otras categorías se puede destacar que a partir de 2007 se observa un crecimiento absoluto y relativo de la tasa de desempleo del grupo de 25-29 años de edad; confirmando que el problema del desempleo afecta especialmente a las primeras etapas de la vida juvenil y adulta<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, la Ley 26.206, aprobada en 2006 establece la obligatoriedad de la educación secundaria llevando a una incorporación, en teoría más tardía, de los jóvenes en el mercado laboral. Por ello, se consideró un grupo más extenso de jóvenes, de 15 a 24, en vez de 15 a 19 años.

<sup>37</sup> Esto ocurre porque, además, el desaliento laboral aumenta con la edad.

Gráfico N°7: Tasa de Desempleo por grupo de edades, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% de la PEA de cada grupo etario

Por otra parte, si subdividimos el período se puede ver que entre 1989 y 1999 las tasas siguieron una trayectoria irregular similar, aunque a distintos niveles, siendo los más jóvenes los más perjudicados. Además, la menor tasa de desempleo se encontraba en los adultos de mediana edad (30-49), donde estaría concentrado el perfil de individuos con mayor facilidad relativa para conseguir un nuevo empleo que, a su vez, se conforma generalmente por jefes de hogar con hijos.

Sin embargo, observando el subperíodo 2000-2002 las tasas de desempleo de todas las edades aumentaron ininterrumpidamente llegando a un máximo en el 2002 en coincidencia con la desfavorable coyuntura económica. En el mismo lapso, también, la tasa del grupo más joven siguió siendo la más alta muy por encima de la tasa total (35,8% y 19,7%, respectivamente).

Por último, entre los años 2003 y 2015 las tasas de desempleo disminuyeron, especialmente hasta 2012. Se puede destacar, que la reducción de todas las tasas de desempleo fue pronunciada hasta el año 2008 (período de post- crisis y de crecimiento),

y luego, en los años subsiguientes parece estancarse, observándose además que, desde 2008 la tasa de desocupación del estrato 30-49 abandonó el primer puesto en el ranking de bajo desempleo, con alzas en su magnitud.

En síntesis, se puede decir que invariablemente el tramo más perjudicado por el desempleo es el del grupo más joven, con guarismos muy por encima del promedio general. Además, desde 2003 a este estrato se le suma el otro de jóvenes (25 a 29 años) con una tasa de desocupación superior a la general (aunque la brecha es menor). Esta observación ha justificado la implementación de programas de entrenamiento y aliento a la formación de trabajadores jóvenes (Progresar, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo). Sin embargo, este tipo de medidas ensayadas han mostrado magros efectos quizá por falta de difusión adecuada y/o por falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno.

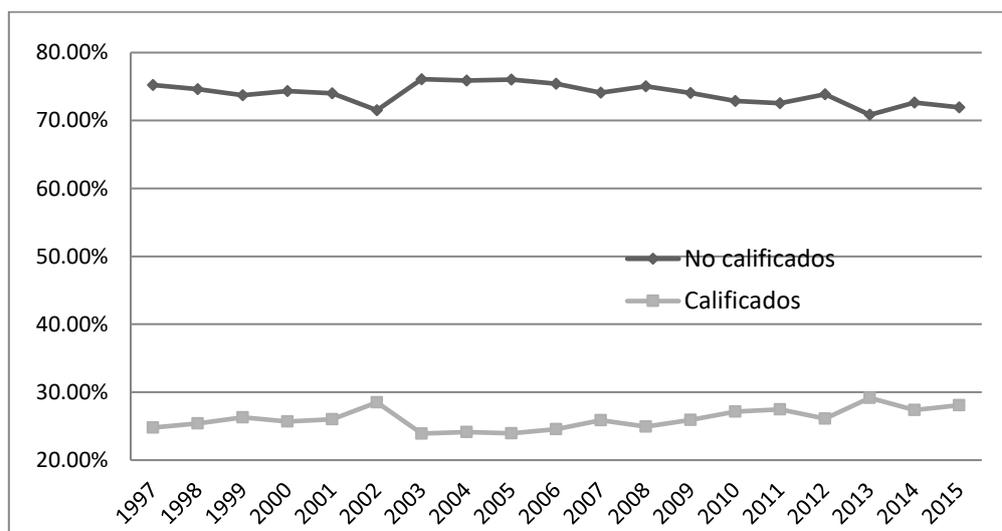
Es necesario destacar, de todos modos, que la problemática del desempleo juvenil no es específico de Argentina ni siquiera de ámbitos subdesarrollados, extendiéndose en economías diversas (O'Higgins, 2001). Más allá de que las mayores tasas relativas de la desocupación en jóvenes se explica, en parte, por una mayor actividad en la búsqueda de empleo simultánea a bajos niveles de ocupación (al ser la tasa de participación menor el denominador disminuye) (Eurostat Statistics Explained, 2017), la persistencia y generalidad del problema lleva a conjeturar que su complejidad es mayor, posiblemente vinculada a la incapacidad del sistema económico actual para absorber a esa porción de la fuerza de trabajo lo cual requiere un análisis que excede el alcance de este trabajo. Al respecto, apuntamos siguiendo a Pérez (2007) que los jóvenes son más sensibles que los adultos a las fluctuaciones de la economía (y la demanda agregada) dado que, por un lado, como los jóvenes componen en mayor medida al grupo de “ingresantes”, la caída de la actividad y con ello la merma de contrataciones suele afectarlos especialmente y además, son los primeros despedidos debido a que, tienen menor antigüedad y posiblemente ocupen puestos de menor jerarquía e importancia en la empresa, abaratando el costo del desplazamiento. De esta manera, llega a la conclusión que los factores de demanda de trabajo (coyuntura macroeconómica, especulación productiva y políticas de contrataciones de las compañías) son los que explican el desempleo joven más que factores de oferta laboral (nivel educativo, origen social).

Es importante destacar que gran cantidad de estos jóvenes son padres de familia, con hijos de corta edad, posiblemente en edad escolar lo que implica una situación aún más apremiante<sup>38</sup>.

#### 6) Desempleo y nivel educativo

Como se mencionó con anterioridad muchas veces se relaciona el desempleo, entre otras cuestiones (nivel de actividad, políticas), con características particulares de las personas como son su nivel de calificación. Así, parte del desempleo sería explicado por falta de calificación en la oferta de trabajo. De esta manera, el gráfico N°8 muestra la proporción de desempleados calificados y no calificados, entendiéndose por “calificados” aquellos que tienen estudios superiores o universitarios completos o incompletos.

Gráfico N°8: Participación de trabajadores calificados y no calificados en el desempleo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH- INDEC.

Se observa que más del 70% de los desempleados poseen como máximo educación secundaria, siendo menos del 30% de los desocupados trabajadores calificados. Además, analizando los distintos períodos, en los años de convertibilidad se manifiesta una tendencia estable con un incremento leve en el año 1999 y uno bastante notorio en

<sup>38</sup> El porcentaje de jóvenes jefes de hogar pasó de 6.5% en 2004 a un 7.2% en 2015, además si se considera el grupo más amplio de jóvenes (15-29) los porcentajes se amplían a 12.6% y un 13.1% respectivamente.

el año 2002 (año donde la tasa de desempleo alcanza su máximo). Sin embargo, en 2003 hay una caída de la participación de los calificados en la desocupación (propio de la recuperación post crisis) pero, a partir de allí se presenta una tendencia al incremento de la participación de este grupo.

Con todo, se visualiza que el desempleo, aunque en su mayoría abarca trabajadores con nivel educativo máximo medio, no es despreciable la porción de trabajadores con educación superior o universitaria (aproximadamente un 28% en 2015). Esto pone de manifiesto que la educación no garantizaría un empleo, cuestionando la teoría de que muchos de los desempleados están en esa situación por falta de calificación.

#### 7) Duración del desempleo

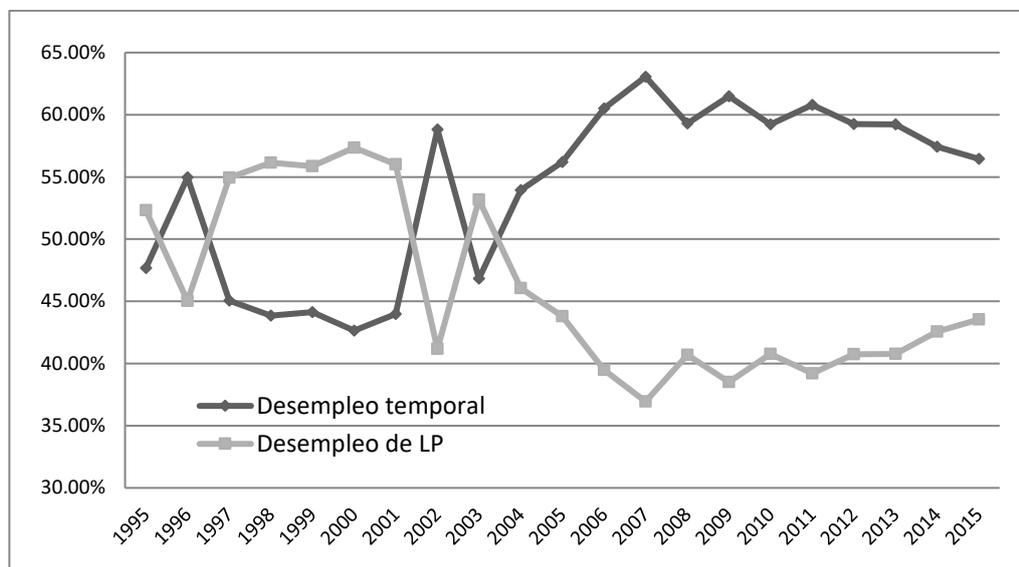
Cuando se trata de desempleo también es importante analizar su temporalidad, es decir, el tiempo en que el desocupado se encuentra en esa condición. Para esto se define como desempleo temporal a aquel de hasta 6 meses de duración y desempleo de largo plazo al que supera los 6 meses en esta situación, también llamados desempleo reciente y desempleo estructural respectivamente (Salvia y Gutiérrez Ageitos, 2013).

La importancia de evaluar la duración del desempleo recae en los efectos que tiene a nivel individual en el desempleado (stress, desánimo, cese de búsqueda, etc.). Además, a nivel general el aumento del desempleo temporal podría implicar un alerta, ya que presupondría un aumento de trabajadores que pasan de estar ocupados a estar desocupados. Si, en cambio, el desempleo de largo plazo aumenta o se mantiene en niveles elevados ello es un síntoma de los problemas persistentes del sistema para absorber fuerza de trabajo, lo que a su turno puede incrementar la inactividad (Fuchs y Weber, 2015).

La información sobre duración del desempleo es publicada por la EPH desde 1995 (Gráfico 9). Durante 1995-2001, el desempleo de largo plazo dominó invariablemente, a excepción de 1996. Con la recuperación de la crisis de 2002-2003, la duración del desempleo cambió su dinámica; el desempleo de corto plazo aumentó su peso relativo porque los desocupados demoran menos en encontrar trabajo como consecuencia de la propia recuperación económica. No obstante, desde 2007 se observa una tendencia al alza relativa del desempleo de largo plazo, elemento que da cuenta de un nuevo

deterioro del mercado laboral. Con todo, aún en momentos de expansión, el desempleo de largo plazo representó no menos del 35% del total de desocupados.

Gráfico N°9: Tasa de desempleo temporal y de largo plazo, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de desocupados

Aquí se puede decir que, el cambio en la tendencia de la distribución entre ambos tipos de desempleo es en gran parte producto de la recuperación en la actividad económica, que a su vez fue apuntalada por los elevados precios internacionales de los *commodities* (especialmente la soja); la capacidad ociosa de los primeros años post-crisis y de la recuperación consecuente de la demanda interna. Por el contrario, el deterioro relativo de esta situación desde 2007 podría ser consecuencia del cambio en las condiciones internacionales.

## 8) Informalidad

El desempleo fue en crecimiento en la década de los noventa, sin embargo, luego del año 2002 el mismo comenzó a descender. A pesar de esta mejora en los niveles de empleo la mejora en el resto de los indicadores laborales fue comparativamente menor.

En este trabajo se tomará la definición de informalidad mencionada en el apartado 2.2 que corresponde a una relación laboral que no cumple con las normas de trabajo vigentes en un país. Para el cálculo de la misma se tomaron los datos provistos por la

EPH<sup>39</sup> considerando informales a aquellos trabajadores en relación de dependencia a los que no se le realizan descuentos jubilatorios y aportes a la obra social como proporción del total de asalariados<sup>40</sup>. Vale la aclaración que debería considerarse el caso de los independientes, sean patronos o cuenta propistas, pero la EPH sólo recaba información respecto a esta situación sobre los asalariados.

Gráfico N° 10: Tasa de informalidad, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de asalariados

Desde al menos 1995 y hasta 2002 (con excepción de 1999) la informalidad mostró una tendencia en alza, lo cual contrasta con los efectos pretendidos por la reforma laboral de ese período, que apuntaban a reducir el costo laboral como incentivo a la formalización del empleo. Además, en ese mismo período la tasa de desempleo disminuyó, lo que significaría que gran cantidad de los trabajadores que se incorporaron al mercado laboral fue de manera informal. Una de las posibles explicaciones de esta situación puede haber sido el crecimiento de los denominados “contratos basura”, como los contratos de aprendizaje y pasantías, lo cual se trataba de empleo temporal y precario, excluido de la seguridad social. En el año 1999 se observa una leve reducción,

<sup>39</sup> La EPH solo recaba datos respecto a los beneficios percibidos por los asalariados desde el año 1995.

<sup>40</sup> En el caso de los años 1995-2002, y la respectiva metodología de la EPH, se consideró trabajadores informales a quienes no recibieran “todos los beneficios”, dado que en ese lapso no se distinguía el tipo de beneficios percibidos. Por este motivo, las tasas no son estrictamente comparables.

coincidente con un crecimiento de la tasa de desempleo, lo cual muestra que en períodos recesivos, la informalidad cae precisamente por facilitar el despido, apoyando la hipótesis de la teoría de la segmentación laboral. Luego, la tasa de informalidad continuó en ascenso, hasta alcanzar su valor máximo de casi 49% en el año 2002. En ese año no sólo la tasa de informalidad sino la tasa de desempleo alcanzaron su nivel más alto, explicado en mayor medida por las políticas de contratación de mano de obra precaria en el sector público (e.g. planes con contraprestación).

Por último, en el período posterior a 2002 la tasa de informalidad disminuyó de manera sostenida, en mayor medida hasta 2008, posiblemente por la mejora en las expectativas del contexto económico y social del país post crisis; y además, a nivel políticas laborales, la aplicación de una serie de facilidades para incorporar personal de manera formal y simplificar el registro de los trabajadores aun no incorporados a la seguridad social, como el PNRT. No obstante, los niveles de informalidad alcanzan a más de un tercio de los asalariados.

#### i) Informalidad y empleo público y privado

En general se cree que la informalidad es una cuestión que sólo ocurre en el sector privado, que no alcanza a las instituciones públicas. Por eso es interesante analizar lo que sucede en ambas esferas. Así, se podría evaluar qué parte de la informalidad corresponde a empleo público y qué parte a empleo privado. Sin embargo, dado que a nivel nacional el empleo privado es al menos tres cuartas partes del empleo total, es relevante observar cómo se distribuye el trabajo formal e informal dentro de cada ámbito.

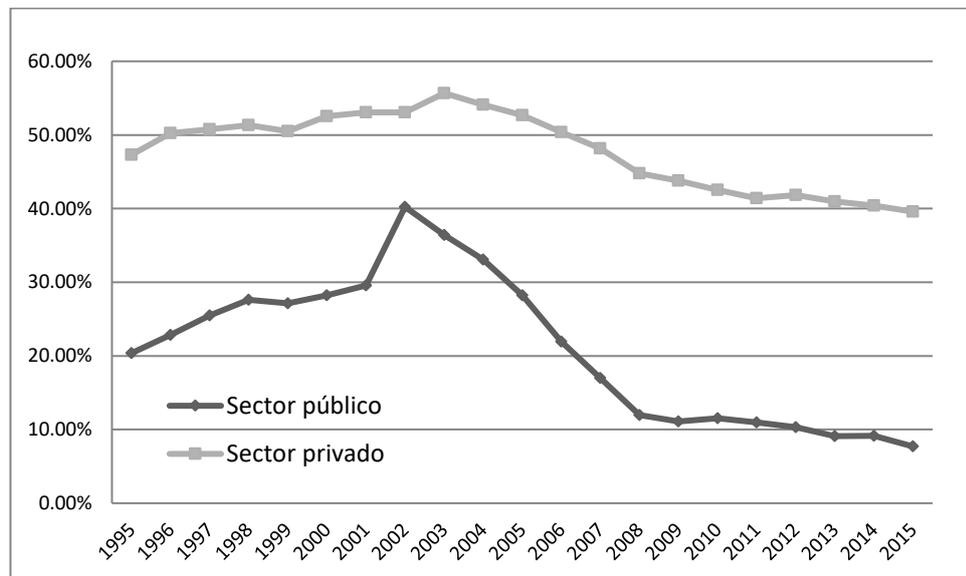
Focalizando la atención en la trayectoria del sector público se observa que, en el período completo de análisis, los trabajadores formales ocupan un mayor peso relativo. Una explicación de esto es que el sector estatal se rige por normativas diferentes a las del sector privado<sup>41</sup>. Hasta el año 2002 la participación de los trabajadores informales en el sector público fue en ascenso; entre 1995 y 2002 el Estado incrementó las contrataciones temporarias, contratos de locación de obra, becas y pasantías excluidas de los beneficios de la seguridad social. Es decir, que la reforma del Estado

---

<sup>41</sup> Régimen de Estabilidad en Ley 25.164 de 1999, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

implementada a inicios de los 90 implicó no sólo la contracción de las plantas de personal en el sector público, sino también su precarización. Este efecto aumentó notablemente en la crisis de 2001-2002. Se debe destacar el efecto casi neutralizador del sector público sobre la informalidad; mientras que durante la crisis, la informalidad en el sector privado se reduce por la mayor facilidad de desplazar a trabajadores precarios<sup>42</sup>, la propia crisis impulsa al sector público a absorber fuerza de trabajo en condiciones también informales. Así, el sector público suele actuar de “buffer” del empleo en períodos de crisis, pero lleva adelante esta amortiguación recurriendo a puestos informales.

Gráfico N°11: Porcentaje de trabajadores informales en los sectores público y privado, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
 \*% del total de empleo público y privado respectivamente

A partir de la recuperación iniciada en 2003 se vislumbra una mejora relativa especialmente marcada hasta el año 2008, en parte debido a la efectivización, lo que disminuyó considerablemente la informalidad en ambos sectores llegando a un mínimo en el año 2015 de casi 8% en el sector público y cercano al 40% en el sector privado<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Se puede observar la participación de cada sector en la informalidad en el gráfico 6 del anexo de este trabajo. Vale aclarar que en ese gráfico, el porcentaje no suma 100 ya que además del sector público y privado, puede haber empleadores que no se encuadran en ninguno de los 2 sectores (empleados de organizaciones civiles).

<sup>43</sup> En dicho año la participación del sector público en el total de trabajadores informales fue del 5.4% y el del sector privado ascendió a 91.3% (Gráfico 6, anexo).

No obstante, a partir de 2009, bajo el impacto de la crisis internacional y los indicios de estancamiento en la actividad económica, se observa una estabilización del porcentaje de trabajadores informales en el sector público, incluso a pesar del aumento en el empleo de este sector, impulsado por la implementación de planes (Argentina Trabaja).

Con todo, las bajas cifras de informalidad en el sector público en relación a las del privado, no contempla por completo la precariedad; el sector público, sujeto a normativas en las formas de ejecución del gasto encuentra más dificultades para generar contrataciones de personal sin registrar, pero tiene menos obstáculos para contratar por tiempo determinado, recurriendo a plantas transitorias de personal y contratos por locación de servicio; se trata más de una forma de precariedad que de informalidad originada en la falta de registro de la relación laboral. La EPH no permite mensurar la incidencia de este problema, pero sin duda, disminuyen la calidad del empleo público.

Por otra parte, el sector privado presentó grandes variaciones del empleo formal e informal a lo largo del período de análisis. Con excepción al año 1995, entre dicho año y 2002 el empleo informal en este sector era superior al empleo formal, llegando a su punto máximo en el año 2002 en que el sector privado estuvo compuesto por un 53% de empleos informales y 47% de los registrados. Sin embargo, el punto máximo de informalidad en este sector se dio en el año 2003 (casi 56%). A partir de ese momento la proporción de informales en establecimientos privados comenzó a reducirse salvo un leve incremento en 2012. De esta manera, continuó la mejora y se revirtió la trayectoria arribando al 2015 en una razón de 39,6% trabajadores informales y 60,4% formales, esta situación puede correlacionarse con el crecimiento económico observado luego de la crisis de 2001 y la implementación de programas para facilitar la registración del personal por parte de las empresas. Asimismo, al igual que con lo mencionado para el sector público, se observa una tendencia a la estabilización de la tasa de informalidad para el sector privado a partir de 2009. En conjunto, y a pesar de diversos programas tendientes a favorecer la registración de las relaciones laborales y a la mejora en la calidad del empleo, la informalidad afecta a más de un tercio de los asalariados del sector privado.

ii) Informalidad según tamaño de las empresas

En general la clasificación de empresas por tamaño suele considerar: Micro: 1-5 empleados; pequeña: 6-15; mediana: 16-60 y grande: más de 60 empleados. Sin embargo, dada la diferencia entre los cuestionarios de la EPH aplicados antes y después de 2003 se debió realizar la siguiente reclasificación: Micro (1 a 5 empleados), Pequeña (6 a 25 empleados), Mediana (26 a 100 empleados) y Grande (101 o más empleados).

De esta forma, puede haber una subestimación del número de empresas grandes y sobreestimación de pymes. Por este motivo, también aumenta la diversidad que contienen los grupos de pequeñas y medianas empresas.

La mayor cantidad de trabajadores asalariados informales se encuentra empleada en microempresas (Gráfico N°12). Dicho resultado es esperable dado que estas unidades generalmente están conformadas por pequeños negocios, muchas veces familiares, ubicados en la periferia de las ciudades y con ingresos de subsistencia. Lo contrario sucede con las empresas medianas y grandes que tienen una cantidad muy inferior de trabajadores informales lo cual se puede deber a sus mayores beneficios absolutos y a una menor probabilidad de elusión del registro de la relación laboral. Además, muchas de estas firmas trabajan con empresas tercerizadas, varias de ellas pequeñas que contratan trabajadores de forma precaria generando informalidad indirecta.

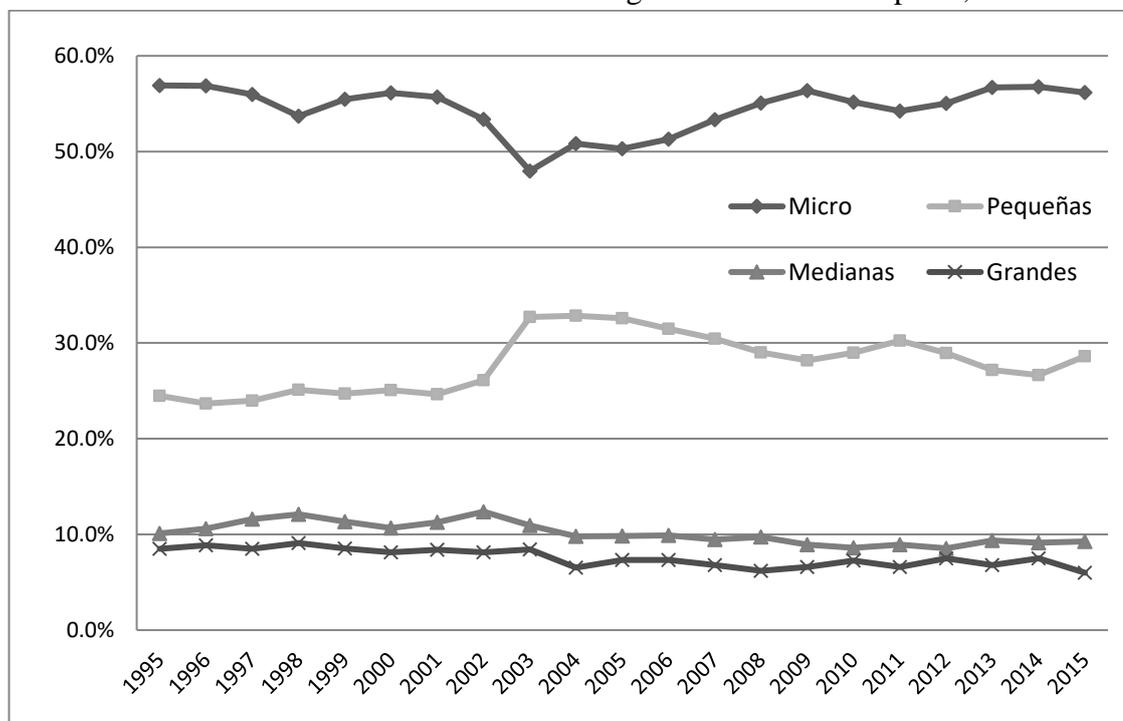
Entre los años 1995 y 2002 más de la mitad de los trabajadores informales se encontraban empleados en microempresas, siendo muy grande la diferencia con las pequeñas empresas que concentraban casi un 25% de la informalidad; seguidas por las medianas y grandes (11,3% y 8,5% respectivamente). Sin embargo, en 2003 la brecha de informalidad entre las microempresas y las pequeñas empresas se redujo notablemente, pasando a una diferencia de 15 puntos porcentuales<sup>44</sup>. Además a partir de ese año, se observa una estabilización de las tasas de informalidad en las empresas con mayor cantidad de empleados. Por el contrario, las micro y pequeñas empresas mostraron una trayectoria fluctuantes. Entre 2003 y 2009 se incremento la concentración de asalariados informales en el estrato de 1 a 5 empleados, por el contrario el grupo de 6 a 25 empleados redujo su participación. Sin embargo, a partir de

---

<sup>44</sup> Nuevamente la brusca disminución del año 2002 a 2003 puede tener relación con el cambio de medición de la EPH como se mencionó con anterioridad.

ese año y hasta 2011 se observa la tendencia contraria, la cual se repite al final del período.

Gráfico N°12: Tasa de informalidad según tamaño de la empresa, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de asalariados informales

### iii) Informalidad según ramas de actividad

Otro aspecto de la demanda de trabajo es el relacionado con la rama de actividad a la que pertenece la empresa en que se desempeña el trabajador. En principio hubiese sido interesante analizar la tasa de informalidad y su evolución en varias ramas (actividades primarias; industria manufacturera; construcción; comercio; transporte; servicios sociales y de salud; finanzas y servicios a las empresas; servicio doméstico; hoteles, restaurantes y recreación; otros). Sin embargo, dada la dificultad para crear esta variable según los códigos de clasificación de la EPH y los cambios adoptados en los distintos años<sup>45</sup> y los datos disponibles, se decidió comparar algunas ramas seleccionadas que

<sup>45</sup> Para el período 1995-2002 se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) Revisión 3.1 de Naciones Unidas. Posteriormente, y hasta el año 2010 se aplicó el Clasificador de Actividades Económicas para encuestas Sociodemográficas del Mercosur

suelen comprender a la mayor parte de los asalariados en Argentina; en conjunto concentran en promedio a 32% del total de asalariados. De esta manera, se consideraron las ramas de servicio doméstico; construcción; educación y transporte de carga por carretera<sup>46</sup>.

A partir de los datos provistos por la EPH se observa que el servicio doméstico presentó una tasa de informalidad elevada en todo el período. Por otra parte, la informalidad en la rama construcción fue también alta y presenta mayores fluctuaciones. Es llamativo que los 2 sectores que más explican la informalidad no están alcanzados por la LCT, funcionado con regímenes laborales especiales<sup>47</sup>. Por su parte, la ley de personal de casas particulares parece haber tenido bajo impacto en la informalidad del sector (si bien se sancionó en 2013, se reglamentó en 2014, con lo cual sus efectos, de existir, se manifestaron recién desde mediados de 2014-2015). La mayor caída relativa de la informalidad en servicio doméstico parece haber respondido más a la deducción de ganancias (admitida desde 2007) que a la propia ley especial.

El resto de los sectores considerados presentaron tasas de informalidad menores, aunque es necesario aclarar que estos ocupan a un menor número de trabajadores, en comparación con las dos primeras ramas consideradas.

Analizando el gráfico n°13 en función de los distintos períodos la rama construcción fue la que mayor volatilidad presentó entre los años 1995-2002, con un máximo de 41,4% en 1997 y un mínimo de 30,43% en 1995 y un valor similar (30,8%) en 2002, que se corresponde con la situación recesiva de la economía, con la construcción como uno de los sectores más afectados (Clarín, 25/01/2002).

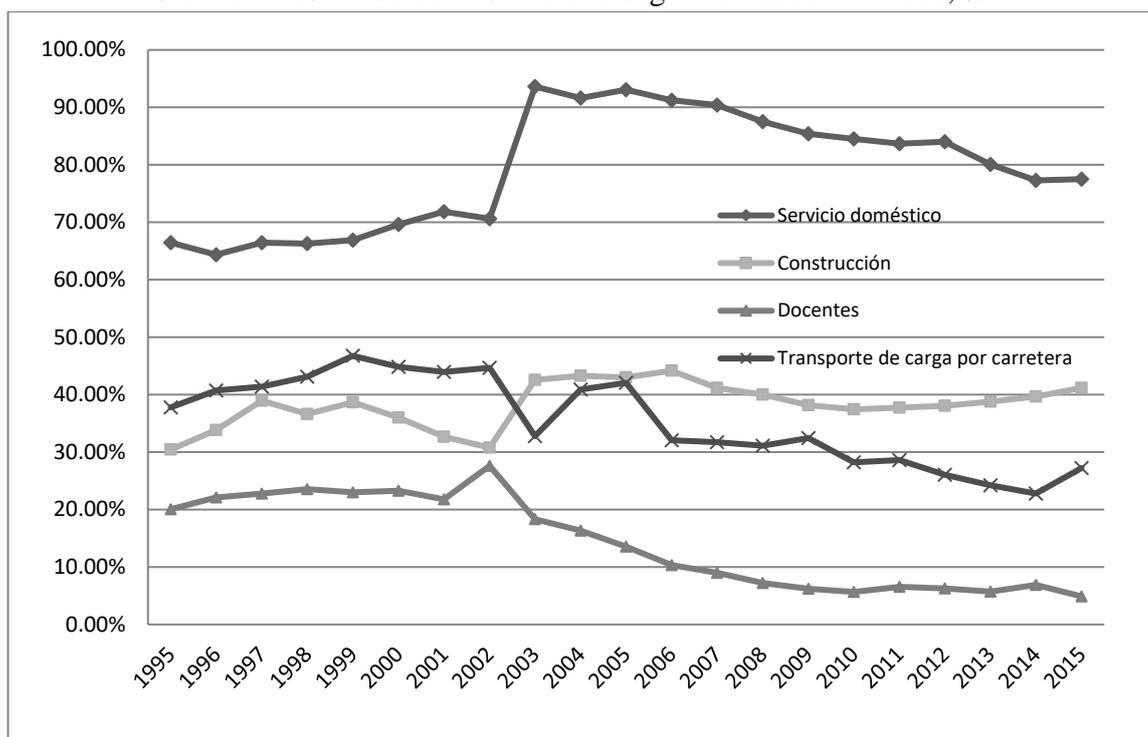
---

(CAES), y por último, el CAES- MERCOSUR 1.0 versión Argentina. A todo ello se añade el hecho de que en las bases de microdatos de la EPH el sector de actividad está cargado como variable de texto, lo cual obstaculiza hacer agregaciones de ramas homogéneas con facilidad.

<sup>46</sup> En el caso del período 1995-2002 los microdatos sobre transporte por carretera no están discriminado entre carga y pasajeros por lo que, no son totalmente comparables las magnitudes de un periodo a otro en esta rama.

<sup>47</sup> Otra rama con elevada incidencia de la informalidad regida por un régimen laboral especial es la rural, aunque la EPH no cubre satisfactoriamente a los ocupados de este sector debido a su dominio netamente urbano.

Gráfico N°13: Tasa de informalidad según ramas de actividad, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de ocupados de cada rama.

Asimismo, en este período se puede notar que, sólo el sector docente presentó un aumento relativo de la informalidad para el año 2002, posiblemente porque el desempleo no afectó a esta rama tan bruscamente, por su carácter esencialmente público<sup>48</sup>.

Por otra parte, entre 2003 y 2015 la tasa de informalidad en la rama Docente se redujo hasta 2009, creciendo en el año 2011 y 2014, volviendo a disminuir, pero todo de forma moderada. Además, el sector camioneros tuvo una trayectoria de informalidad más volátil. En principio, la tasa de informalidad de esta rama se redujo en 2003 (los valores no son estrictamente comparables con los previos) volviendo a aumentar en los siguientes dos años. Posteriormente, fue más estable, aunque a partir de 2008/2009 se reduce tal vez vinculado con la merma en la producción agrícola desatada a partir del conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario. Por último, el sector Construcción presentó una reactivación post crisis que aumentó el nivel de ocupados del sector y a su

<sup>48</sup> Resolución General 2055/2006 A.F.I.P., Decreto 233/2006 P.E.N, Ley 26.063 del 2005 de Recursos de la Seguridad Social (Infoleg).

vez, la cantidad de contrataciones informales. Sin embargo, a partir de 2006 hasta 2010 se observa una reducción de la tasa de informalidad de este sector volviendo a incrementarse desde 2011.

#### iv) Informalidad y género

En cuanto a las características de la oferta de trabajo se puede observar la informalidad según género.

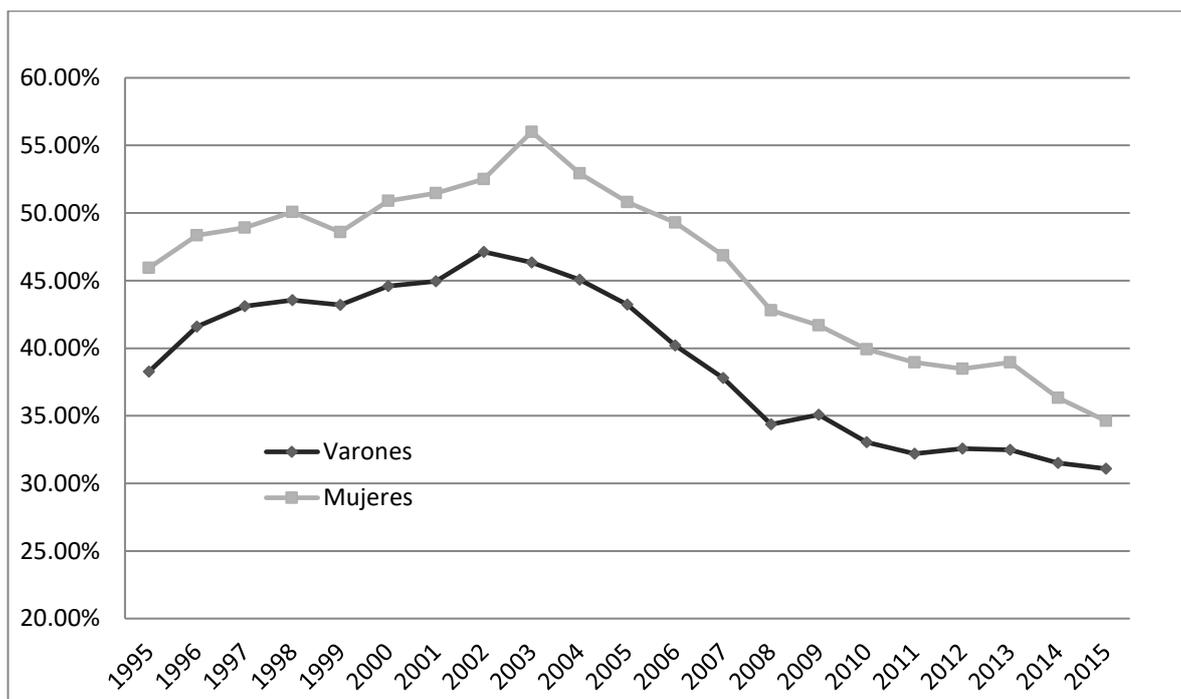
Conviene, una vez más, recordar que el cambio metodológico de la EPH alteró la forma de medir la informalidad; mientras que para 1995-2002 el instrumento consideraba informal a los asalariados que carecían de todos los beneficios, desde 2003 el acceso a derechos laborales se encuentra discriminado, en este caso se consideraron informales a los asalariados sin aportes jubilatorios ni a la obra social. Por ello, la nueva definición podría implicar potencialmente menores tasas de informalidad.

Los datos muestran que el porcentaje de asalariados en condiciones de informalidad siguió una tendencia similar en varones y en mujeres a lo largo del período de análisis, siendo siempre mayor la tasa de informalidad de las mujeres. Así, si se toma el período 1995- 2002 se puede decir que ambas tasas aumentaron durante todo el período, salvo una caída en el año 1999, año en que la tasa de desempleo aumentó, lo que sería compatible con despidos de trabajadores informales (los primeros en ser despedidos). Luego de dicho año, la informalidad continuó en aumento, llegando en 2000, a alcanzar a más del 50% de las mujeres asalariadas. También se observa que en 2002 la informalidad masculina alcanzó el máximo de todo el período de análisis con una tasa de aproximadamente 47%.

A partir del año 2002 la incidencia de la informalidad en varones se redujo, sin embargo, en 2003 la tasa de informalidad de mujeres alcanzó su nivel máximo en 56%, posiblemente producto de la reactivación económica que no necesariamente implicó el aumento de los puestos de trabajo formales. En estos años, la brecha entre informales varones y mujeres se acrecentó alcanzando en 2003 una diferencia de 9,67 puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de 2008 se observa una merma por la reducción de informales mujeres y por un leve aumento de los informales varones en 2009 y estabilización de la tasa de informalidad de estos post 2010. Esto se puede haber debido

a algunas reglamentaciones efectuadas en ese período como el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, que llevó a la registración formal de gran cantidad de trabajadores, incluyendo muchas mujeres que se habían incorporado al mercado laboral recientemente.

Gráfico N° 14: Tasa de informalidad de varones y de mujeres, %\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de asalariados de cada género

Asimismo, la tendencia a la caída de la tasa de informalidad de asalariados de género femenino continuó de manera más marcada que la disminución de la tasa de varones informales de 2007 en adelante (excepto por 2013). Esto puede deberse a la creación de leyes como la Ley 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, y en particular la posibilidad de descontar el aporte del servicio doméstico del impuesto a las ganancias a partir de 2007.

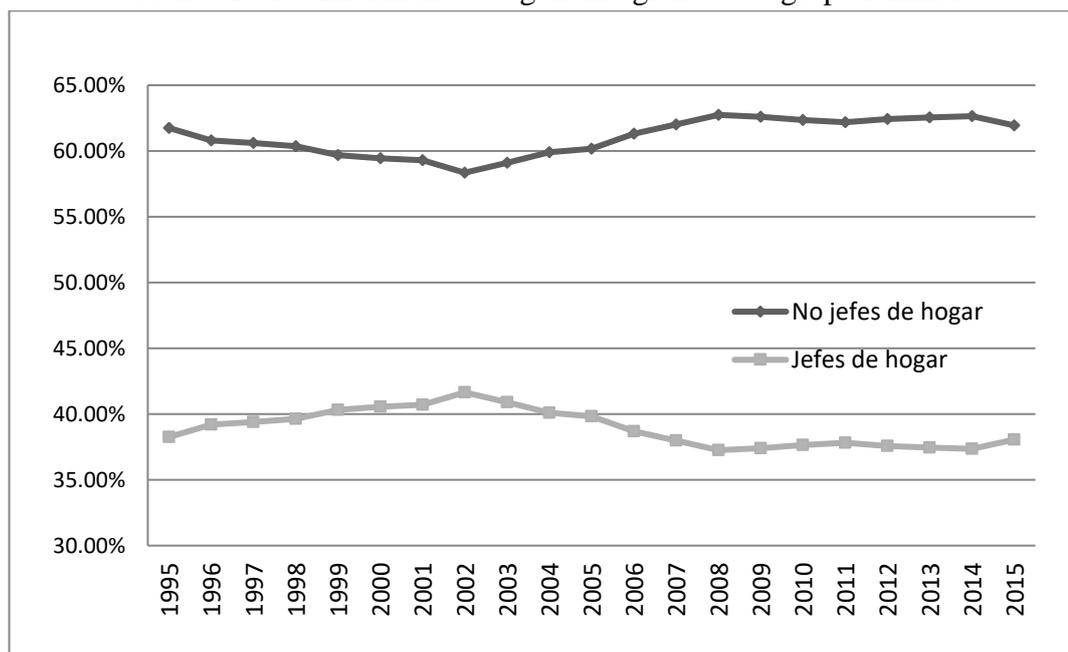
#### v) Informalidad y jefes de hogar

Asimismo, otra característica del lado de la oferta laboral que puede resultar interesante evaluar es qué parte de los trabajadores informales es jefe de hogar, ya que esto repercute de diferente manera en los hogares. Con este fin, se expone el gráfico

N°15 que muestra la evolución de la participación de los jefes/ no jefes de hogar sobre el total de trabajadores informales.

La participación en la informalidad de los jefes de hogar ha sido invariablemente menor que la de los no jefes, con trayectorias similares. Sin embargo, es posible subdividir el Gráfico N°15 en distintos períodos que manifiestan características particulares. Focalizando en los años comprendidos entre 1995 y 2002, la diferencia entre ambas tasas fue, en promedio, de 20 puntos porcentuales. Asimismo, la proporción de jefes de hogar informales se incrementó durante esa etapa, pasando de un 38% en 1995 a un casi 42% en 2002. Por el contrario, la tasa de los no jefes se redujo alcanzando un 58% en 2002, presentando ese año la menor brecha entre ambos (16,7 puntos porcentuales).

Gráfico N°15: Informalidad según integrantes del grupo familiar



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
\*% del total de informales

A partir del año 2003, y hasta el año 2008, disminuyó la participación de los jefes de hogar en el total de trabajadores informales alcanzando en este último año la diferencia máxima con respecto al porcentaje de no jefes (25,5 puntos), aunque parte de la variación total debe atribuirse a los cambios metodológicos del instrumento de medición. De esta manera, a partir de 2009 se empieza a vislumbrar una tendencia a

estabilizarse en valores cercanos al 38% el porcentaje de jefes de hogar empleados informalmente y, por el contrario, en un 62% el de no jefes. Sin embargo, en 2015 hay un leve repunte del incremento de los jefes de hogar en el grupo de asalariados informales. En resumen, esta reducción de las tasas de informalidad, en particular la de los jefes de hogar significa una mejora relativa en el bienestar de los trabajadores y sus familias dado que, estos jefes de hogar, probablemente, gozarán de los beneficios de un empleo formal como vacaciones pagas, obra social, asignaciones familiares, entre otros, lo que implica que sus familiares a cargo también percibirán los mismos a partir, por ejemplo, de una cobertura médica.

Esta mejoría se puede deber, además de a la reactivación económica post crisis, en parte, a políticas laborales aplicadas durante el período como, el Programa de Simplificación Registral<sup>49</sup>; a rebajas en los aportes patronales para las nuevas contrataciones mediante la Ley 26.476 y lo antes mencionado para el servicio doméstico. A su vez, luego del año 2009 y dada la crisis internacional, también se debe destacar el programa REPRO a través del cual el Estado subsidiaba a las empresas con problemas financieros para que mantuvieran su dotación de empleados.

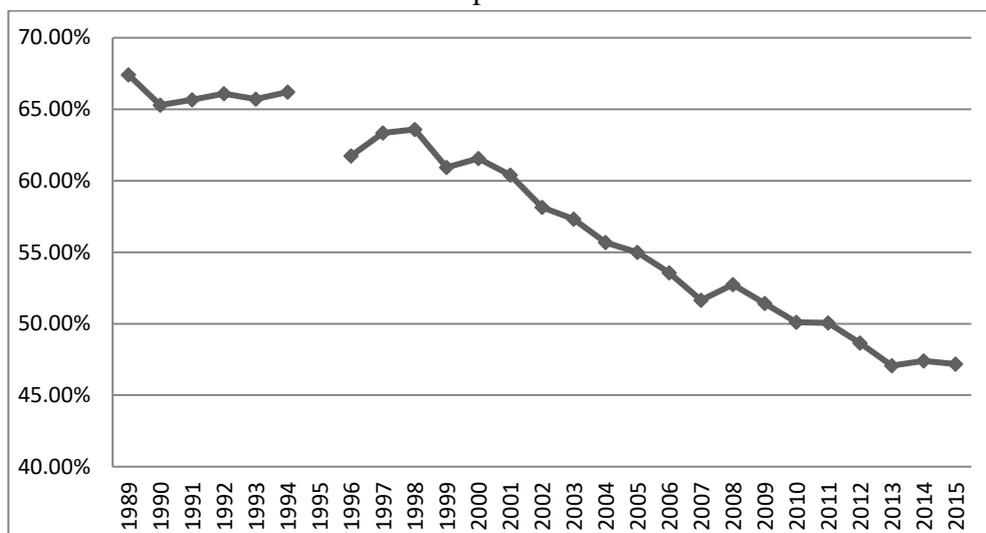
#### 9) Autoempleo refugio

Debido a las limitaciones de la EPH para captar la informalidad de cuentapropistas, se creó una variable llamada “autoempleo refugio” referida a los trabajadores por cuenta propia con nivel educativo menor a secundario completo con el objetivo de aproximar la incidencia de la inestabilidad y precariedad en este colectivo. Es probable, además que este perfil de ocupados considere al cuentapropismo como refugio laboral, aunque podrían preferir un trabajo en relación de dependencia.

---

<sup>49</sup> Ver Cuadro N°1: Políticas laborales más relevantes implementadas en el período de análisis, 1989-2015.

Gráfico N° 16: Porcentaje de cuentapropistas con nivel educativo menor a secundario completo<sup>50</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH- INDEC  
 \*% del total de cuenta propia

El Gráfico N° 16 presenta la proporción de ocupados por cuenta propia con bajo nivel educativo en el total de ocupados independientes. Nuevamente aparece aquí el problema de comparabilidad entre cifras previas al cambio metodológico de la EPH en 2003. Por ello el análisis se centra en las tendencias, más que en las magnitudes. A principio de los noventa se observa una baja en la proporción de trabajadores por cuenta propia con bajo nivel educativo posiblemente producto de la inestabilidad reinante en dichos años que puede haber llevado a que desocupados con un nivel educativo superior realicen actividades de cuentapropismo (disminución de la tasa de desempleo y aumento de la participación de ocupados por cuenta propia). Entre 1990 y 1994 se observa un porcentaje estable y muy elevado de autoempleo refugio (en promedio casi un 66%). A partir de 1996 y hasta 1998 la tasa fue en leve incremento. Pero a partir de ese año comenzó a disminuir considerablemente, salvo un leve aumento en el año 2000, hasta el año 2007. Esto se corresponde con la trayectoria que mostró la tasa de desempleo para los años 1996- 1998 (Gráfico N°2), por lo que es probable que estos individuos se hayan volcado a obtener un ingreso a partir de la realización de “changas” dada la dificultad para conseguir un empleo en relación de dependencia, es decir, parte de la tasa de desempleo se redujo por un aumento de los cuenta propistas. Entre 2000 y 2007 se reduce esta tasa pero aquí se observan contextos diferentes. La disminución ocurrida

<sup>50</sup> Se omite el valor para el año 1995 por problemas de generación del indicador en los microdatos.

en los primeros años (2000-2002) ocurre en un contexto de crisis nacional, económica y social, y podría involucrar el traspaso de ocupados por cuenta propia a la situación de desocupados (aumento de la tasa de desempleo, gráfico 2). Sin embargo, a partir de 2003, y en especial hasta 2007, la baja en la tasa de autoempleo refugio coincide con un contexto de recuperación económica, aumento del PBI y reducción de la tasa de desempleo, lo que podría implicar una traslación de trabajadores por cuenta propia hacia empleos en relación de dependencia<sup>51</sup>. En 2008 el autoempleo refugio tiene un leve aumento, dado el contexto de crisis internacional, y a partir de ese año hasta 2013 vuelve a caer, llegando a una tendencia estable para los últimos años del periodo de análisis. Si bien la serie padece problemas de comparabilidad por el cambio metodológico de la EPH, se destaca la tendencia al descenso desde 2003. La tendencia puede ser explicada por un aumento del nivel educativo promedio de la población, lo cual eleva la educación formal de todos los estratos ocupacionales, incluido el considerado aquí. Por otro lado, se destaca el hecho de que casi la mitad de los ocupados por cuenta propia poseen bajo nivel educativo, con probables problemas de reconversión laboral en períodos de cambios tecnológicos o coyunturales. Por último, se redujo la participación de trabajadores informales en el total de cuenta propistas, manteniéndose en valores similares de aproximadamente 48%. Esto fue acompañado por la tendencia que mostró la tasa de empleo global<sup>52</sup> que cayó a partir de 2013 y luego se mantuvo, lo cual parte involucraría un incremento en el desempleo, parte podría involucrar inactividad (por desaliento) y, como se ve en el gráfico N°16, un aumento en los cuenta propia refugio.

Por último, es necesario reconocer que los problemas de desempleo e informalidad en Argentina no sólo presentan diferencias entre estratos (género, educación, edad, etc.) sino también entre regiones, las cuales abarcan diferentes actividades, además de características como las diferencias en inversión en cada provincia, la fiscalización del cumplimiento de las normas, etc. Con relación a este último aspecto no se presentan indicadores para no extender innecesariamente el trabajo.

---

<sup>51</sup> Esta diferencia puede observarse a partir del Gráfico N°4 de “Participación de categorías ocupacionales”

<sup>52</sup> Ver Anexo Gráfico N°5.

## Conclusiones

Este trabajo recopila y analiza indicadores laborales de Argentina para el período 1989- 2015 con especial énfasis en el desempleo y la informalidad. El fin último de esta tarea es describir la dinámica de estas dimensiones y evaluar en qué medida ésta se vincula a modificaciones en las políticas laborales, políticas de más largo alcance (fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales) y al contexto económico (nacional e internacional). La dificultad de contar con series o, al menos, datos, para las variables relacionadas con las políticas y el contexto, por un lado, y los cambios metodológicos de la principal fuente de información sobre la situación ocupacional (EPH) impiden caracterizar el análisis ofrecido como de “impacto” en el sentido estadístico. No obstante, la utilización de fuentes documentales permiten proponer asociaciones entre las dimensiones aquí consideradas.

El período de análisis manifiesta una divergencia en la orientación de las decisiones macroeconómicas con características particulares para los distintos subperíodos considerados. Entre 1989 y 1999 sobresalen las políticas de corte neoliberal marcadas por la liberalización de la economía, la convertibilidad, la apertura externa, la privatización de empresas de servicios públicos y la flexibilización de las normas laborales. Durante el primer quinquenio de ese período la economía nacional creció por recuperación del período hiperinflacionario y por ingreso de divisas destinadas a la compra de empresas nacionales (privadas y estatales). Sin embargo, se retrajo la producción industrial nacional y el empleo. A partir de 1998 la dirección de los flujos de capitales se invirtió agravando los problemas de empleo y añadiendo nuevos obstáculos, vinculados al déficit fiscal y comercial. El período de transición (2000-2002) mantuvo la orientación de la gestión macroeconómica en términos generales pero en un contexto de recesión explícita, lo cual indujo el endeudamiento público combinado con políticas de contención del gasto. El resultado de ello fue la caída del producto y del consumo. El agotamiento de la convertibilidad se aceleró con la fuga de capitales, la consecuente caída de las reservas y la suba del riesgo país, elementos que alimentaron un clima de creciente conflictividad política y social.

La “salida” de esa crisis implicó la cesación de pagos de la deuda externa, la devaluación (seguida de incremento inmediato en el precio de los alimentos) y la

conversión asimétrica de depósitos y deudas nominados en originalmente dólares a pesos, lo cual generó una redistribución de ingresos desde sectores populares hacia los deudores (capital privado). La fase iniciada en 2003 suele ser caracterizada en forma diferencial del período anterior bajo el argumento de una mayor intervención del Estado (e.g. retenciones al agro, re-estatización del sistema previsional, etc.). No obstante, también se registra un ciclo alcista, que va de 2003 a 2007, por la recuperación de las variables macroeconómicas y del mercado laboral y otro ciclo de estancamiento (2008-2015). El auge de 2003-2007 puede ser atribuido a la combinación favorable de una serie de cuestiones exógenas (bajas tasas de interés internacional, precios de commodities en alza, etc.) y endógenas (contención de la inflación mediante absorción de pesos con deuda pública). A partir de 2008 se registra una desaceleración de los indicadores macroeconómicos atribuibles a factores internos (agotamiento de la capacidad ociosa, recuperación de los salarios y con ello los costos laborales) y externos (crisis internacional). Se inicia así una fase de estancamiento del empleo y deterioro de todas las variables macro.

La literatura teórica que intenta explicar el desempleo y la informalidad pueden agruparse en dos grandes corrientes. Una, conformada por la teoría neoclásica (en particular la basada en la noción de capital humano) y las liberales (donde podría incluirse la teoría neokeynesiana del *insider-outsider*). Para la primera el desempleo es voluntario en tanto los desempleados podrían aceptar un trabajo por un salario menor. El desempleo involuntario, de existir, se debería a rigideces institucionales a la baja del salario. A su vez, la informalidad- precariedad es explicada por distintas características de los trabajadores, poniendo el relieve en los aspectos individuales. Así, la desigualdad en el mercado de trabajo se originaría en diferentes niveles de productividad (medidos por el nivel educativo) de la fuerza de trabajo. Por su parte, el punto de partida de la teoría del *insider-outsider* es la rigidez de los salarios, explicada por el poder de negociación de los sindicatos, que representan a los ocupados, manteniendo un salario mayor al de equilibrio, generando como resultado desempleo involuntario. Por lo tanto, para reducir el desempleo proponen la disminución del poder de los *insiders* (de las organizaciones sindicales), subsidios a la contratación de desocupados, menor valor y duración del seguro de desempleo, entre otros.

En otro eje de análisis se ubican las teorías heterodoxas, que no ponen énfasis en las características individuales sino, en particularidades del mercado de trabajo en general. Por ejemplo, la TSMT plantea que en el mercado de trabajo operan dos segmentos; uno primario, compuesto por los mejores puestos de trabajo (altos salarios, oportunidades de desarrollo, estabilidad) y uno secundario el cual reúne los peores puestos, de bajos salarios e inestabilidad. A diferencia de la teoría del *insider-outsider*, los segmentos no surgen para la TSMT como consecuencia del poder de *lobby* de los *incumbents* sino que son producidos por los propios empleadores y el régimen laboral; al segmento primario se le conceden derechos laborales para garantizar la legitimidad y gobernabilidad del sistema, lo cual implica su conversión en un factor cuasi-fijo. Mientras, el segmento secundario es la variable de ajuste en períodos recesivos.

Por otro lado, se sintetiza aquí el marco normativo que orienta al mercado laboral y las principales modificaciones durante el período de análisis. La ley madre es la LCT, que data de mediados de los años 70. Las leyes y decretos posteriores que la modifican o afectan parecen haber atravesado un giro de foco. Mientras que entre 1989-2002 sobresalen las políticas orientadas a influir sobre la demanda de trabajo (vía reducción de aportes patronales; el pago de un porcentaje del salario exento de aportes, ampliación del período de prueba, admisión de contratos por tiempo determinado, medidas tendientes a reducir el poder de negociación sindical, etc.). Las políticas de reducción de los costos laborales tendrían raigambre en la teoría neoclásica que explica el desempleo. Aquellas que apuntan a disminuir el poder de negociación de los sindicatos podrían justificarse por la teoría neokeynesiana del *insider-outsider*. Entre 2003 y 2015 no hay un abandono de las políticas laborales orientadas a la demanda (subsidios a empresas, reducción de aportes patronales, facilidades de registro de personal) aunque se observa un mayor peso relativo de las políticas orientadas al lado de la oferta de trabajo que buscaban mejorar la empleabilidad de los estratos más perjudicados como los desocupados y los jóvenes. Ello podría relacionarse con las propuestas de la teoría del capital humano. En este período adquieren más relevancia las políticas compensatorias (e.g. asignación universal por hijo, plan progresar). Las discusiones teóricas sobre este tipo de medidas han estado dominadas por la hipótesis de que las transferencias a ciertos estratos de la fuerza de trabajo suelen reducir la participación en el mercado de trabajo o mantener la informalidad, aunque la evidencia empírica no avala esta sospecha.

Finalmente, los indicadores laborales construidos en este trabajo mostraron grandes diferencias dentro del periodo de análisis. El desempleo durante la década de los 90s exhibe una tendencia alcista, contrario de lo que se esperaba como consecuencia de la reforma laboral. Luego de llegar a un máximo de casi 20% en 2002, el desempleo comenzó a disminuir (especialmente hasta 2008) un efecto “rebote” y cierta expansión ligada a la prosperidad de las commodities (en particular la soja). Sin embargo, a partir de 2009 hay un agotamiento de esa capacidad ociosa y una elasticidad empleo- producto cada vez menor lo que marca una tendencia a la estabilización de la tasa de desempleo.

Por otro lado, analizando distintas desagregaciones del desempleo se registra que todos los grupos etarios siguen trayectorias similares a la tasa general de desempleo, con incrementos de nivel en el estrato de 15 a 24 años. Esto pone de relieve el rol del contexto económico y que los programas para mejorar la calificación y la empleabilidad de los jóvenes han sido ineficaces, requiriendo esta temática una aproximación mas integral.

El nivel educativo podría considerarse como un factor que facilitaría la obtención de un puesto de trabajo pero no lo aseguraría. La mayoría de los desocupados (más del 70%) son personas con baja calificación. No obstante, la brecha entre ambos tendió a la baja a partir de 2003. Otro rasgo importante del desempleo es su duración. Se observaron tendencias fluctuantes entre el desempleo temporal y el de largo plazo, predominando el segundo en los 90s hasta 2003 (salvo en 2002 donde el desempleo temporal fue de casi 60%, correspondiente con el aumento de la tasa de desempleo y el período de crisis). A partir de 2004 y hasta 2007 hay un cambio en esta tendencia (recuperación económica) donde el desempleo temporal fue mayor. Disminuyendo la diferencia entre ambos (cambio desfavorable en las condiciones internacionales) a partir de allí.

Por su parte, la informalidad (en asalariados) fue creciente entre 1995 y 2002 (salvo una merma en 1999), contrario a lo que se esperaba con la reducción de los costos laborales y admisión de contratos a plazo y pasantías. En 2002 la incidencia de la informalidad alcanzó su punto más alto, casi 50%. Luego, se redujo especialmente debido al contexto económico, posiblemente acompañado por facilidades para la registración. Sin embargo, esta contracción fue más leve a partir de 2008, abarcando la informalidad en 2015 a casi un tercio de los asalariados. El trabajo informal se presenta

mayormente en micro empresas, seguido (con gran diferencia) por pequeñas empresas, en ciertas ramas (construcción, servicio doméstico) y en mujeres. Otro factor es el empleo público y privado; si bien el sector público exhibe tasas de informalidad sustancialmente menores que el privado, en períodos de crisis los efectos contracíclicos suelen caracterizarse por un aumento de la informalidad en los puestos estatales.

Como la EPH no registra informalidad de trabajadores independientes, este aspecto fue evaluado a través de una proxy, el “autoempleo refugio”, que intenta captar trabajadores que son independientes por obstáculos para ubicarse en el segmento asalariado. Este colectivo fue cuantificado considerando a trabajadores por cuenta propia con nivel educativo inferior a secundario completo. Este fenómeno presenta una incidencia elevada en los 90 y culmina el período de análisis con guarismos inferiores pero elevados (casi 50% en 2015).

En suma, los indicadores laborales presentaron variaciones en sus trayectoria a lo largo del período. El desempleo y la informalidad fueron en ascenso en la década de los 90s, alcanzando un máximo en 2002 lo que se corresponde con la situación de crisis económica, social y política. Sin embargo, a partir de allí el desempleo descendió considerablemente pero, la informalidad continúa siendo elevada (más de un 30%). Cabe resaltar que dentro de este último período, a partir de 2008-2009 se observa un estancamiento de los indicadores del mercado de trabajo. Con todo, es probable que la trayectoria de los indicadores laborales, y en particular la mejora relativa post 2002, esté relacionada con el contexto económico más que con la legislación laboral. Es decir, el período de convertibilidad, en que el mercado de trabajo presentó grandes dificultades, contó con un contexto externo desfavorable y algunas crisis internacionales, agravado por la vulnerabilidad de la economía argentina reforzada por la apertura y la liberalización económica. La flexibilización laboral no tuvo un impacto positivo en el mercado laboral y sólo implicó un aumento en la rentabilidad privada y una reducción en los derechos de los trabajadores. En cambio, a partir de 2003 se generó un contexto económico favorable tanto externo, impulsado inicialmente por la devaluación, los precios elevados de los commodities y un aumento en la demanda externa; y en lo interno, por el incremento de la demanda agregada (en especial la reactivación del consumo), la recuperación de la actividad industrial con capacidad ociosa que tuvieron impacto en el empleo al principio del periodo post crisis, exhibiendo una elasticidad

empleo- producto elevada. Sin embargo, desde 2008-2009 se observó un estancamiento de los indicadores laborales coincidente con la crisis internacional y el agotamiento de la capacidad ociosa. Cabe destacar, que las leyes y programas en materia laboral podrían representar un acompañamiento de lo que sucede a nivel macroeconómico, inclusive en situaciones desfavorables, compensando a los menos favorecidos disminuyendo las desigualdades, pero no serían determinantes en los indicadores laborales como aparenta ser el contexto económico.

## Bibliografía

- Arceo, N.; Monsalvo, A.; Schorr, M. y Wainer, A. (2008), *Empleo y salarios en la Argentina: Una visión de largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Arceo, N; González, M.; Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010), El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre el mercado de trabajo. En *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*, (pp. 17-55). Buenos Aires: Atuel.
- Argandoña Ramiz, A.; Gámez Amian, C. y Mochón Morcillo, F. (1996), Modelos Neokeynesianos (III). Imperfecciones del mercado de trabajo. En *Macroeconomía avanzada II. Fluctuaciones cíclicas y crecimiento económico*, (pp. 183-219). Madrid: McGraw-Hill.
- Beccaria, L. (2006), *Informalidad y pobreza en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Argentina: Fundación OSDE- CIEPP.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2008), *Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso*. En Lindenboim, J. (2008), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp.71-115). Buenos Aires: Eudeba.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014), ¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en argentina? Experiencia reciente y perspectivas. *RIHumSo*, 1(6), 59-78.
- Bertranou, F.; Casanova, L. y Sarabia, M. (2013), *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*. Documento de Trabajo N°1, OIT- Argentina.
- Bertranou, P.; Casanova, L., Jiménez, Ma. y Jiménez, Mo. (2013), *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina*. Documento de trabajo N° 2, OIT- Argentina.
- Candal, M. (2014), Los 40 años de la ley 20744. Apogeo, decadencia y reconstrucción. *Revista Derecho del Trabajo*. Año III (9). Ed. Infojus, 55-75.
- Cano, E. (2007), La extensión de la precariedad laboral como norma social. *Sociedad y utopía*, (29), 117-137.

- Castillo, N.; Musante, M. y Mendoza Jaramillo, A. (2013), *Asignación universal por hijo y mercado de trabajo: ¿nuevas oportunidades de inclusión o reproducción de desigualdades?* VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD) (2016), *El Salario real y el Empleo siguen disminuyendo*. Universidad Nacional de San Martín: Autor.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 151. Chile: CEPAL.
- Contartese, D.; Mazorra, X. y Schachtel, L. (2014), *La informalidad laboral en la Argentina. Segmentos y evolución*. Presentado en las III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy.
- Corenberg, A. (2007), Fuentes de crecimiento económico en Argentina 1990-2004. *Revista Economía Política de Buenos Aires*; 1(2): 55-88.
- Cortés Conde, R. (2005), *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999), Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. *Desarrollo Económico*, 39 (154), 195-212.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2013), La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Peruzzotti E. y C. Gervasoni (eds.): *La Década Kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Dussel Peters, E. (2004), *Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)*. Documentos de Estrategias de Empleo. OIT.
- Eskenazi, M. (2009), El espectro de la dolarización. Discutiendo las interpretaciones sobre la disputa interburguesa en el origen de la crisis de la convertibilidad. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps.), *Argentina en pedazos: Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Continente.

- Eurostat Statistics Explained (2017), Youth unemployment, disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Youth\\_unemployment](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Youth_unemployment).
- Féliz, M. y Pérez, P. (2007), ¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad. En Boyer, R., y Neffa, J. C. (2012), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: la experiencia argentina* (pp. 319-350).
- Fernández Huerga, E. (2010), *La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro*. Investigación Económica- Universidad Nacional Autónoma de México, 69 (273), 115-150.
- Frisch, H. (1979), Sumario de las nuevas teorías sobre inflación, 1963-1975. *Boletín CEMLA*, pp. 47- 60.
- Froyen, R. (1997), El sistema keynesiano (IV): oferta y demanda agregadas. En *Macroeconomía: teorías y políticas*, (pp.180-219). México: Prentice- Hall.
- Fuchs, J. y Weber, E. (2015), *Long-term unemployment and labor force participation. A decomposition of unemployment to test for the discouragement and added worker hypotheses*. IAB - Discussion Paper, 32.
- Fuerte caída en el nivel de actividad de la construcción, (25 de Enero de 2002). *Clarín*. Disponible en [https://www.clarin.com/economia/fuerte-caida-nivel-actividad-construccion\\_0\\_SJTbrl8eCYg.html](https://www.clarin.com/economia/fuerte-caida-nivel-actividad-construccion_0_SJTbrl8eCYg.html).
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. (2002), *Argentina, cuestiones macrofiscales y reforma tributaria*. Argentina: Fundación OSDE- CIEPP.
- Garganta, S. (2015), *El impacto laboral y demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (tesis doctoral). Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- González G. (2001), *El desempleo en Argentina en la década del '90*. Documento de trabajo, Universidad Nacional del Sur.
- Guimenez, S. (2013), La persistencia de la informalidad en la post convertibilidad. De (in)satisfacciones, ocupación full time y adecuación al contexto. *Revista lavboratorio* (25), 81-97.

- Jiménez, M. (2011), *La economía informal y el mercado laboral en la Argentina: Un análisis desde la perspectiva del trabajo decente*. CEDLAS, Documento de trabajo N° 116.
- Lee, E. y Vivarelli, M. (2006), *The social impact of globalization in the developing countries*. The Institute for the Study of Labor (IZA) - Discussion paper N°1.925.
- Levy Yeyati, E. y Valenzuela, D. (2007), *La resurrección: historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lindenboim, J. y Salvia, A. (2002), Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral en Argentina. Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los noventa. En *Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas*. Cuaderno del CEPED N°7: FCE/UBA.
- Lindenboim, J.; Serino, L. y González, M. (2000), La precariedad como forma de exclusión. En Lindenboim (comp.), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos*. Cuadernos del CEPED N°4: FCE/UBA.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2002), *Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*. CIEPP, Documento de trabajo N°35.
- Mankiw, G. (1993), Desempleo. En *Macroeconomía en la economía global* (pp. 147-173) : Harvester- Wheatsheaf.
- Mario, A.; Rosa, P. y García, A. (2013), Políticas Sociales y Mercado de Trabajo en Argentina: El Efecto de la AUH en la Informalidad Laboral. *DAAPGE* (21), 41–64. Santa Fe, Argentina: UNL.
- Martirene, R. (2006), *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Miranda, A; Otero, A. y Zelarayan, J. (2005), *Distribución de la educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en la Argentina contemporánea*. VII Congreso Nacional de estudios del trabajo, ASET.

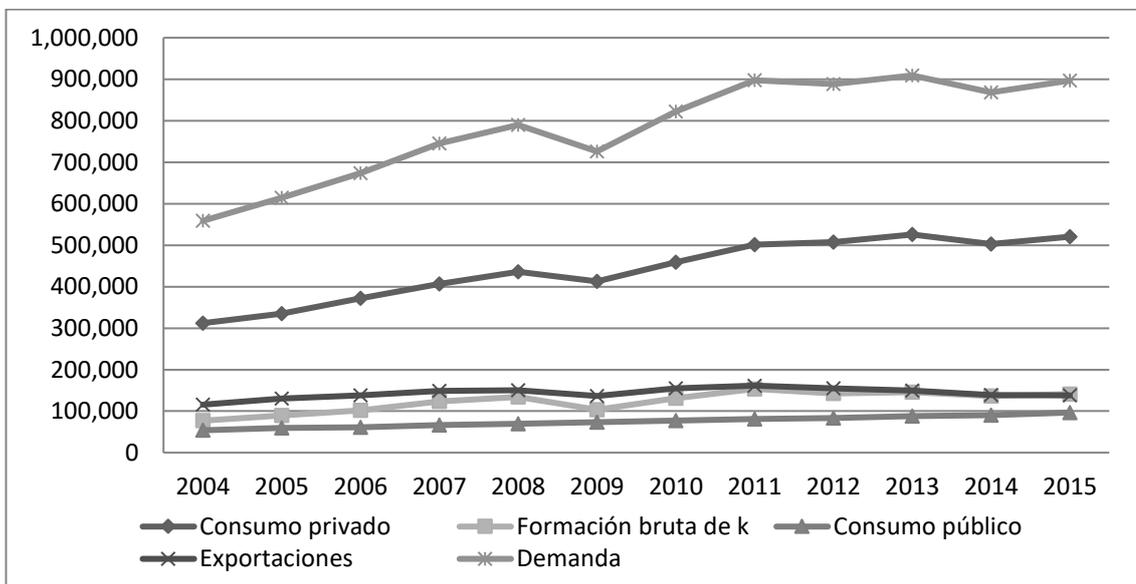
- Neffa, J.C.; Féliz M.; Panigo D. y Pérez, P. (2006), La teoría general del empleo según J. M. Keynes. En *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo I*, (pp. 75-96). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Novick, M. (2007), *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales- MTEySS.
- O'Higgins, N. (2001), *Youth unemployment and employment policy: A global perspective*. Ginebra: OIT.
- OIT (2002), *El trabajo decente y la economía informal*. 90° Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Autor.
- Oliva, M. (2000), Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en Argentina en el período 1989 – 1999. En Lindenboim (comp.), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos. Cuadernos del CEPED N°4: FCE/UBA.
- Peralta Ramos, M. (2007), *La economía política argentina: poder y clases sociales, 1930-2006*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Crespo, G. (1995), *La trampa de la flexibilización laboral*. Buenos Aires: Cinco Continentes.
- Pérez, P. (2007), *El desempleo de los jóvenes en Argentina. Seis hipótesis en busca de una explicación*. VIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Pérez, P. y Féliz, M. (2010), La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos. *Revista Ser Social*, 12(26): 31-58.
- Rapoport, M; Brenta, N. (2010), *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*. Ciudad de Buenos Aires: Ediciones Le Monde Diplomatique: Capital Intelectual.
- Recalde, H. (1995), *Política Laboral 1989-1995*. Argentina: Autor.
- Recio, A. (1998), Paro y ocupación, desde una perspectiva igualitaria, *Cuadernos de Relaciones Laborales* N°12, 99-126.
- Recio, A. (2007), Precariedad laboral: reversión de los derechos sociales y transformación de la clase trabajadora, *Sociedad y utopía* N° 29, 273-291.

- Recio, A. (2014), Poner el trabajo de pie: notas para situar la cuestión laboral en una transición Ecosocialista. *Revista de Economía Crítica* N°17, 98-117.
- Sachs, F. y Larraín, J. (1994), Determinantes institucionales de los salarios y el desempleo. En *Macroeconomía en la economía global*, (pp. 472-509). México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Salvia, A. y Gutiérrez Ageitos, P. (2013), La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo: cuando lo nuevo no termina de nacer. *Papeles de población* 19 (76), 163-200.
- Salvia, A.; Tissera, S.; Bustos, J.M.; Sciarrotta, F.; Persia, J.; Herrera Gallo, G.,...y García Allegrone, V. (2001), Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000). En Lindenboim (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos. Cuadernos del CEPED N°4: FCE/UBA.
- Schvarzer, J. (1997), Los grandes grupos económicos argentinos. Una larga y poco convencional retirada estratégica. *Nueva Sociedad* (151), 88-101.
- Se acentuó la caída de la producción industrial, (16 de Marzo de 2009). *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1109255-se-acentuo-la-caida-de-la-produccion-industrial>.
- Varesi, G. (2016), Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas de Desarrollo*, 47 (187), 63-87.
- Weller, J. (2007), La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la CEPAL* (92), 61-82.

## Anexo I

Gráfico N°1

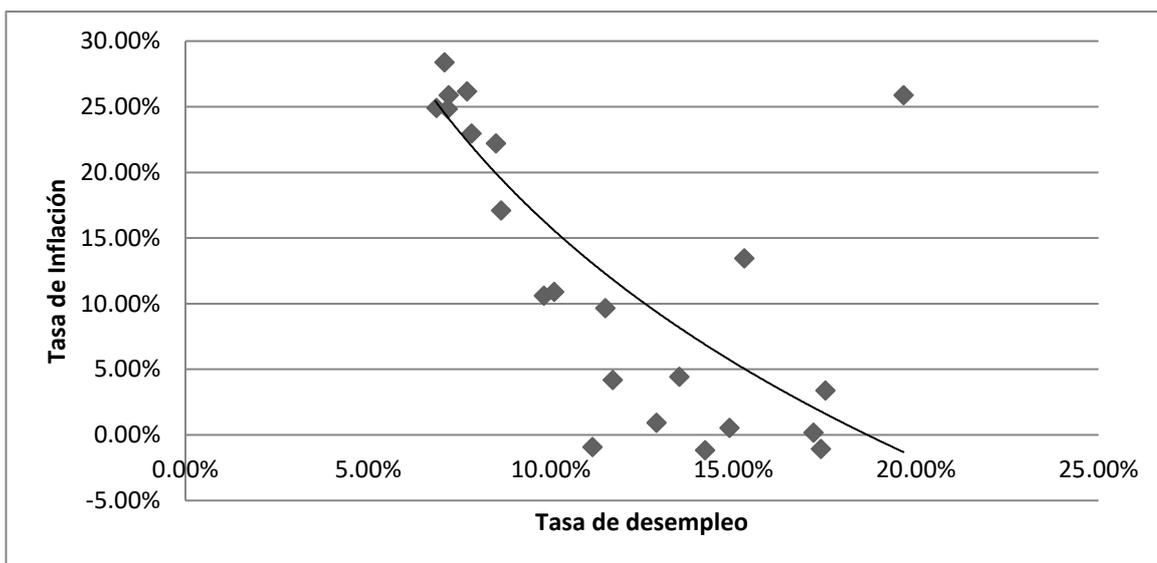
Evolución de la demanda agregada y sus componentes (en millones de pesos a precios de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dir. Nacional de Cuentas Nacionales- INDEC.

Gráfico N°2

Curva de Phillips para el período 1992-2015<sup>53</sup>

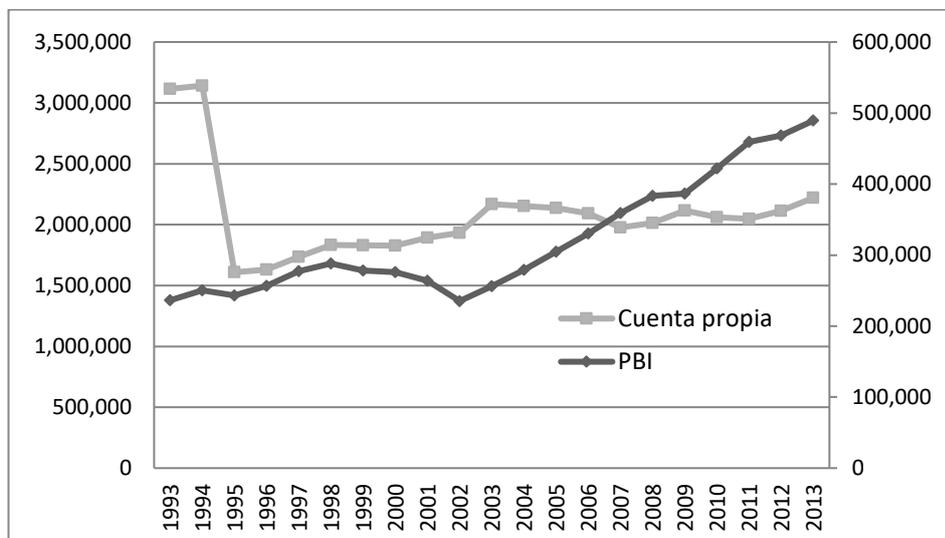


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de "Inflación verdadera"<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Se eliminaron los años 1989, 1990 dada la hiperinflación ocurrida y el cambio de moneda de austral a peso.

Gráfico N°3

Evolución del PBI y trabajadores en cuenta propia, 1993-2013\*.



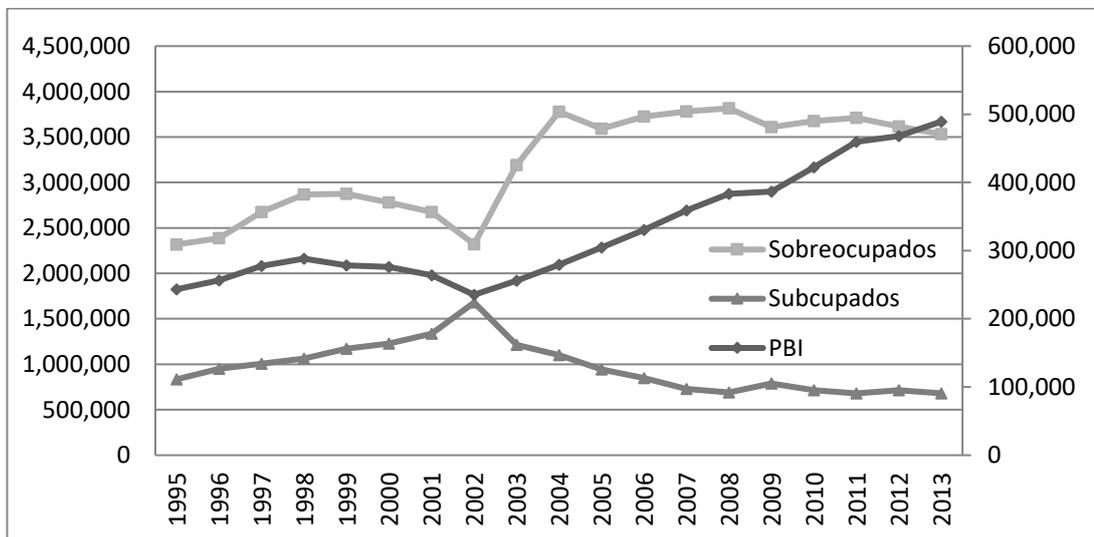
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Cuentas Nacionales y EPH- INDEC.

Nota: Los datos del PBI se representan en el eje derecho.

\*PBI a precios de mercado de 1993

Gráfico N°4

Evolución del PBI, subocupados horario demandante y sobreocupados, 1995-2013\*



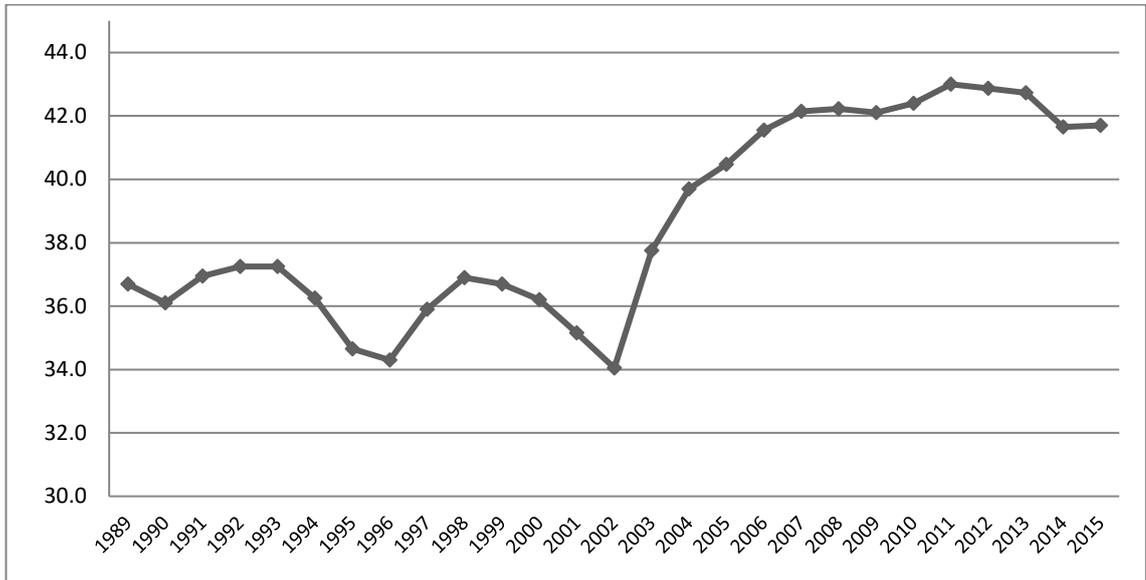
Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH y Dirección de Cuentas Nacionales- INDEC.

Nota: Los datos del PBI se representan en el eje derecho.

\*PBI a precios de mercado de 1993

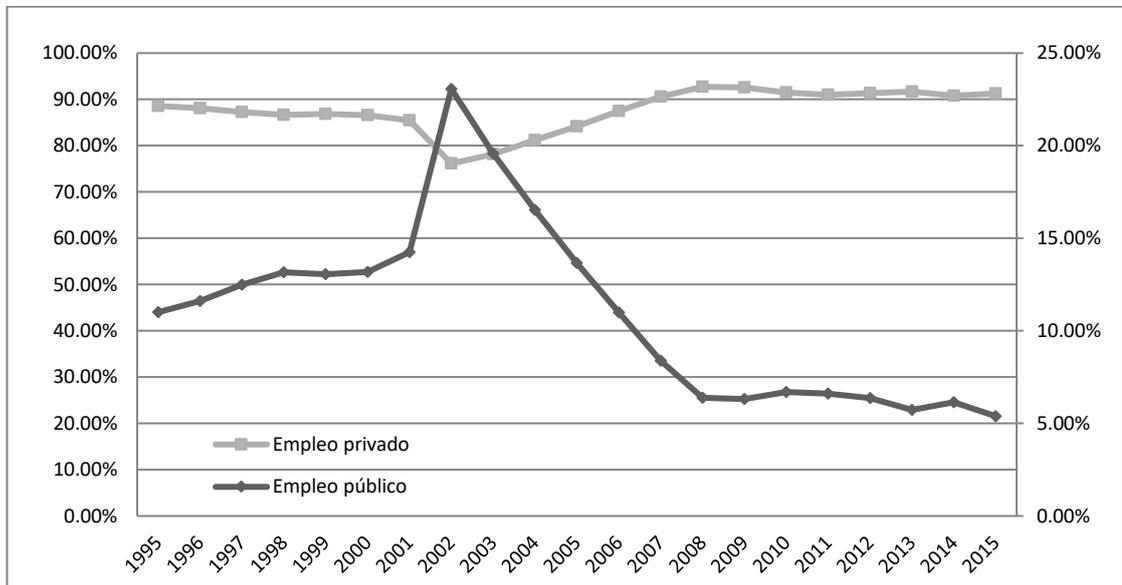
<sup>54</sup> Para los años posteriores a 2006 se utilizan datos de inflación elaborados por entes privados dada la intervención del INDEC en 2007.

Gráfico N°5  
Tasa de Empleo anual



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS.

Gráfico N°6  
Participación del empleo público/privado en el total de trabajadores informales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH- INDEC.

## Regímenes especiales de trabajo

### 1) Trabajo rural. Ley 26.727 del 2011

- ✓ Reconoce trabajo permanente y temporario (cíclico, estacional).
- ✓ No limita la jornada laboral, sino que habilita a usos y costumbres de cada establecimiento. Exige una pausa mínima de 10 horas entre un día y otro.
- ✓ Habilita jornadas de hasta 14 horas.
- ✓ Prohíbe el trabajo en días domingo, salvo excepciones, en cuyo caso debe abonarse el doble de la tarifa, excepto que sea compensando con descanso otro día.
- ✓ La obligación de las empresas de llevar registros de sueldos, jornales y descansos sólo corre para trabajadores permanentes.
- ✓ Se admite pago mensual, por día, a destajo e incorpora pago en especie.
- ✓ Se bonifica 1% por año de antigüedad.
- ✓ Se reconocen vacaciones similares a LCT.
- ✓ No hay preaviso. Sólo se abona indemnizaciones si el trabajador prestó servicios más de 90 días (rige período de prueba), e impone tope de 3 salarios promedio de la escala del sector. La indemnización se reduce al 50% en casos de “fuerza mayor” (perdida de cosecha, etc.), quiebra o incapacidad del trabajador. En el caso de trabajadores temporarios, se indemniza por vacaciones no gozadas en un monto equivalente a 5% de jornales totales pagados.

### 2) Construcción. Ley 22.250 de 1980

La temporalidad de las obras de construcción, a diferencia de la producción continuada de bienes y servicios justifica la adopción de un régimen de capitalización denominado “Fondo de Desempleo”, conformado por 12% del sueldo del primer año y reingresos y luego 8% en años sucesivos.

- ✓ Este fondo de desempleo no puede ser alterado, excepto en juicios por alimentos; se retira sólo cuando cesa la relación laboral.
- ✓ Se reconoce una jornada máxima de 9 horas con un descanso de hasta 20 minutos en la mitad.
- ✓ Admite trabajo sábados, domingos y feriados (previa autorización del MTEySS) al mismo salario.

✓ Permite suspensiones sin justa causa y sin goce de haberes hasta 20 días/año, periodo durante el cual sólo se debe abonar el fondo de desempleo.

✓ Se obliga a indemnizar por imposibilidad de trabajar por razones climáticas hasta 2 horas por gastos de traslado. La indemnización por otras razones debe ser equivalente a 4 horas.

### 3) Servicio doméstico. Ley 26.844 del 2013

Reconoce SAC, vacaciones, licencias y preaviso similares a LCT. Duplica indemnizaciones en caso de no registro. Obligación de ART.

Limitaciones: la contribución patronal es fija, en vez de fijarse proporcionalmente respecto del ingreso.

Escalas salariales inferiores al SMVM (en mayo de 2017, el salario mínimo de empleado doméstico con jornada completa era de \$7.126 contra un SMVM de \$8.060).

No alcanza a los que trabajan menos de 4 días a la semana y 4 horas diarias, en cuyo caso carecen de protección contra el despido.

### 4) Empleo publico

Casi vacío legal

Las leyes de reforma del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia económica (Ley 23.697) relativizan estabilidad del empleo público.

## INDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Características generales de la situación Argentina y el contexto internacional .....</b>	<b>3</b>
1.1 Década de los noventa .....	3
1.2 Período de transición 1999-2002.....	5
1.3 Período post-crisis 2003-2015 .....	9
<b>Capítulo 2: Enfoques teóricos del desempleo y la calidad del empleo .....</b>	<b>12</b>
2.1 Teorías de desempleo .....	12
2.1.1 Teoría Neoclásica.....	13
2.1.2 Teoría Keynesiana.....	14
2.1.3 Enfoque Neokeynesiano.....	16
2.1.3.1 Teoría <i>Insider-outsider</i> .....	16
2.1.3.2 Teoría del salario de eficiencia.....	18
2.1.4 Curva de Phillips .....	19
2.1.5 Teoría de la segmentación del mercado de trabajo .....	20
2.1.5.1 Enfoque Institucionalista.....	21
2.1.5.2 Enfoque de la Economía Radical .....	22
2.1.5.3 Escuela de Cambridge .....	23
2.1.5.4 Enfoque Ortodoxo .....	23
2.1.6 Interpretaciones de la crisis del trabajo .....	24
2.1.6.1 Teoría Naturalista.....	24
2.1.6.2 Relación con Políticas económicas .....	25
2.2 Precariedad e informalidad. Conceptos .....	26
<b>Capítulo 3: Políticas y legislación laborales en Argentina .....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 4: Evolución del desempleo y la informalidad en Argentina 1995-2015</b>	
<b>.....</b>	<b>42</b>
1) Desempleo .....	42

2) Categoría ocupacional.....	44
3) Subocupación.....	45
4) Sobreocupación.....	47
5) Desempleo y grupos etarios.....	48
6) Desempleo y nivel educativo.....	51
7) Duración del desempleo.....	52
8) Informalidad.....	53
i) Informalidad y empleo público y privado.....	55
ii) Informalidad según tamaño de las empresas.....	58
iii) Informalidad según ramas de actividad.....	59
iv) Informalidad y género.....	62
v) Informalidad y jefes de hogar.....	63
9) Autoempleo refugio.....	65
<b>Conclusiones.....</b>	<b>68</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>74</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>80</b>