

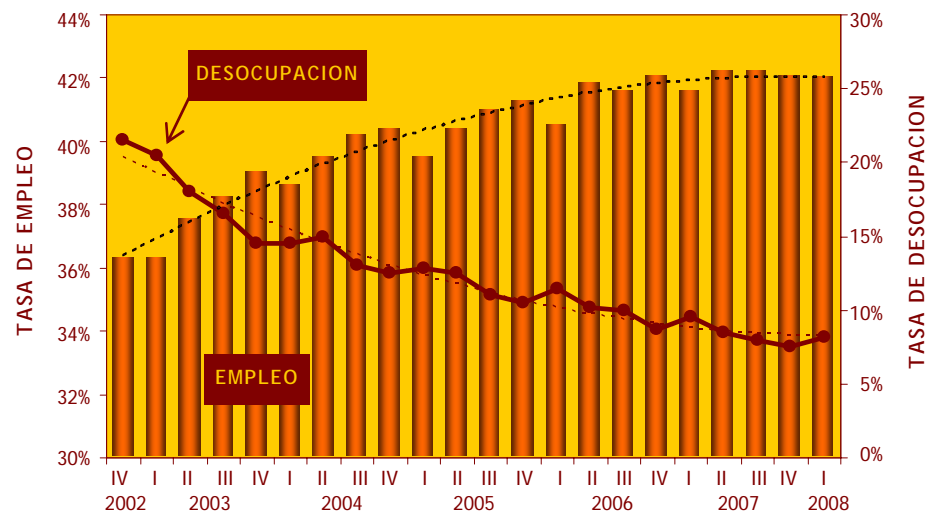
Demanda laboral insatisfecha, desequilibrios del mercado de trabajo y políticas activas de empleo

Las evidencias disponibles sobre el funcionamiento del mercado laboral en nuestro país muestran una desaceleración en la reducción del desempleo y un aumento en el número de empresas que no consiguen cubrir sus vacantes. En un contexto de menor creación de empleo y una creciente incompatibilidad entre las características de los trabajadores y las calificaciones requeridas, se hace más difícil la inserción laboral de los trabajadores con menores niveles de formación, por lo que el desarrollo de políticas activas efectivas resulta prioritario. En este número de Empleo y Desarrollo Social se presentan algunos lineamientos orientados a complementar las tradicionales iniciativas de intermediación y capacitación con nuevas estrategias de activación laboral.

El análisis de la desocupación en el mercado laboral argentino muestra que la tasa de desempleo experimentó un rápido descenso entre el 1er trimestre de 2003 y el 4to trimestre de 2004 -después de la salida de la crisis económica- pero que partir de allí sufrió una desaceleración hasta el cuarto trimestre de 2006. Desde entonces hasta el 1er trimestre de 2008 la baja del desempleo ha experimentado un virtual estancamiento. Como se observa en el Gráfico 1, la tasa de desempleo exhibe un promedio en torno al 8,5% desde el primer trimestre de 2007, excluyendo a beneficiarios de planes sociales. A su vez, como contrapartida, se observa una desaceleración en el crecimiento de la tasa de empleo, que aumentó desde un promedio del 36,3% a fines de 2002 hasta aproximadamente un 42% en el 3er trimestre de 2005, valor en el que parece haberse estancado.

Gráfico 1:

Tasa de Empleo y Tasa de Desocupación



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

En este contexto, cabe preguntarse si la Argentina no está en presencia de un nuevo piso para el desempleo, es decir, un nivel de desocupación con características de tipo estructural más elevado que el 5% que tenía a comienzos de la crisis ocupacional de los '90s.

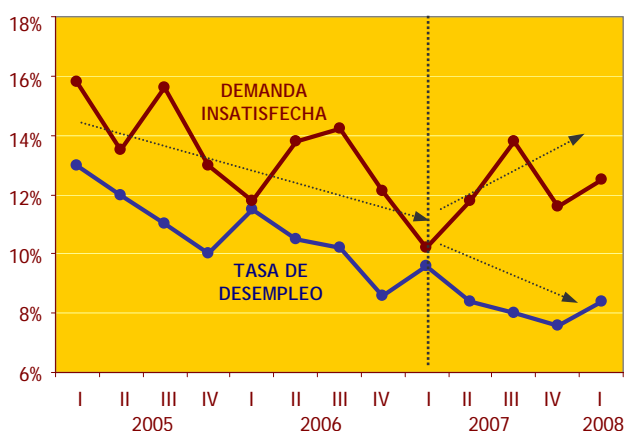
EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para al análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Por otra parte se observa un fenómeno aparentemente contradictorio con estas evidencias favorables a un desempleo estructural más alto. Si bien hasta el 1er trimestre de 2007 tuvo lugar un descenso en el porcentaje de empresas que no logran cubrir sus vacantes, desde entonces se observa un aumento de la demanda laboral insatisfecha (Gráfico 2).

Gráfico 2:

Tasa de desempleo y demanda laboral insatisfecha

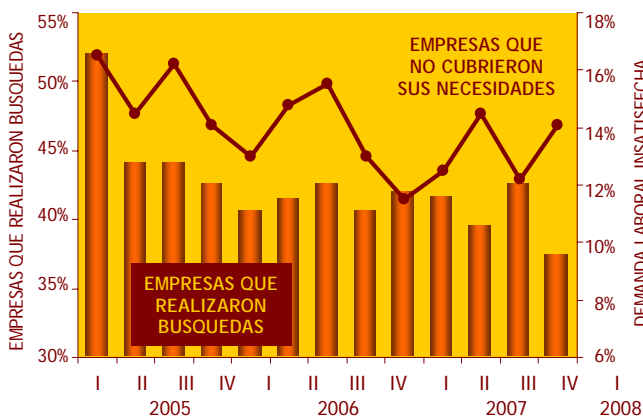


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

De acuerdo con los datos para el 1er trimestre de este año, a pesar de que en el mercado laboral argentino hay cerca de 1,5 millones de personas sin trabajo (incluyendo beneficiarios de planes sociales), el 13,2% de las empresas que buscan empleados no consiguen cubrir las vacantes, en particular si la búsqueda es de operarios y técnicos. Es importante destacar, además, que el porcentaje de empresas que realizaron búsquedas de personal en este trimestre es el menor desde 2005 (37,3%).

Gráfico 3:

Búsqueda de personal y demanda laboral insatisfecha



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Más curioso aún resulta el hecho de que, a partir del 1er trimestre de 2007, se observa una caída en el porcentaje de empresas que realizaron búsquedas de personal y un aumento en el porcentaje de las que no lograron cubrir las vacantes (Gráfico 3). Esto es, en un contexto de elevado crecimiento económico, cae la cantidad de empresas buscando personal y sube la cantidad de empresas que no cubren sus necesidades.

Cuando se compara el 1er trimestre de 2008 con el mismo período de 2007, se observa que la cantidad de empresas que realizó búsquedas disminuyó un 10,8% y que el número de las que no cubrieron sus necesidades aumentó un 28,2%. Esta suba estaría confirmando un deterioro del proceso macroeconómico de búsqueda o *matching* en el mercado de trabajo, fenómeno que puede ser explicado a partir de una oferta de calificaciones que no se condice con las capacidades que demandan las empresas.

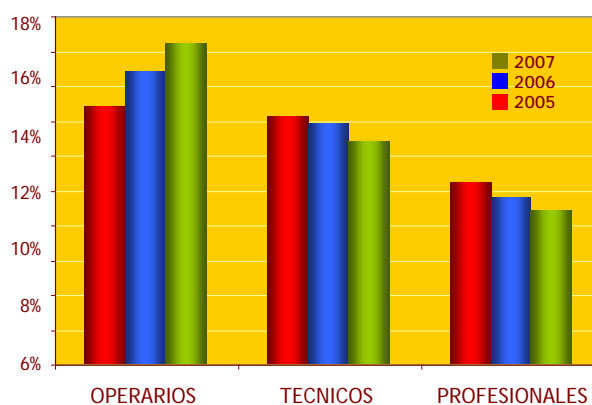
Demanda laboral insatisfecha por calificación operativa y sector de actividad.

Durante 2007, más de 2/3 de la demanda laboral insatisfecha tuvo lugar en actividades de producción y mantenimiento. A partir de que la mayor parte del empleo *en negro* está relacionado con actividades productivas, esta dificultad de las empresas en cubrir sus vacantes aparece estrechamente relacionada con la falta de adaptación de la economía informal a los requerimientos de la economía formal.

Al considerar las búsquedas de personal de las empresas por su calificación operativa, se observa que durante el 1er trimestre de 2008 la demanda insatisfecha llegó al 38% para la búsqueda de operarios (sin requisitos de educación formal) y al 39% cuando se refirió a técnicos (título secundario o terciario). De hecho, en el último año, 3 de cada 4 búsquedas de personal fueron a nivel de operario o técnico.

Gráfico 4:

Demanda laboral insatisfecha por nivel de calificación



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Es importante destacar que la demanda laboral insatisfecha a nivel de operarios ha venido creciendo en los últimos tres años, pasando del 37,2% al 46,4% del total de las vacantes no cubiertas. Por otra parte, se observa un descenso en la demanda insatisfecha de técnicos y profesionales (Gráfico 4). Durante 2007, la demanda laboral insatisfecha a nivel de operarios creció un 10,1% con respecto al año anterior, mientras que las de técnicos y profesionales disminuyeron 7,2% y 7,7% respectivamente.

Cuando se analiza la demanda laboral desde una perspectiva sectorial, se observa que entre el 2do trimestre de 2007 y el 1er trimestre de 2008, la proporción de búsquedas insatisfechas resultó mayor al 25% para 12 sectores de la producción. En el relevamiento correspondiente al 1er trimestre de 2008 las empresas que tuvieron los mayores problemas para contratar mano de obra son aquellas que se dedican a la fabricación de papel y sus productos (55,6%); bebidas y tabaco (42,9%); productos de caucho y plástico (37,5%); minerales no metálicos (37,5%); madera y muebles (33,3%); vehículos y equipo de transporte (33,3%) y artículos de cuero (33,3%). Estos sectores, que tradicionalmente han empleado trabajadores de menor calificación, tienden a orientar su demanda hacia ocupaciones más calificadas. Esto sugiere que el desempleo está convergiendo a una tasa estructural más alta, con demanda laboral insatisfecha por la falta de capacitación de los desempleados.

Otra evidencia entre esta brecha de competencias demandadas y capacidades adquiridas es la segmentación del mercado de trabajo, donde la diferencia entre el desempleo del sector formal y el informal es muy importante: mientras que en el primero afecta a menos del 3%, en el segundo es de alrededor del 20%. En otras palabras, mientras que el sector formal está prácticamente en pleno empleo, en el informal existe un exceso de oferta de trabajadores, con un desempleo que adquiere características estructurales.

No obstante estas evidencias sobre demanda insatisfecha, a la hora de concluir con el diagnóstico del desempleo que afecta al mercado laboral argentino, es importante destacar la incidencia de otro fenómeno que se observaba en el Gráfico 1: el debilitamiento en la generación de empleo. En la opinión de algunos analistas, esta situación responde a la fuerte suba de los costos laborales, que actualmente estarían por encima de los niveles anteriores a la devaluación. Esto es, a los costos actuales no hay una demanda suficiente por las bajas calificaciones que prevalecen en importantes segmentos de la fuerza laboral; con menores costos esta demanda podría ser más elevada. En un número próximo de Empleo y Desarrollo Social exploraremos esta hipótesis.

Eficiencia del mercado laboral y políticas activas

La recuperación del empleo que se produjo luego de la crisis tuvo una escasa presencia de mecanismos institucionales de intermediación laboral. De hecho, menos del 10% de los desocupados acudieron a agencias, contratistas o bolsas de trabajo: el porcentaje de desempleados que utilizó estos mecanismos cayó del 9,2% en el 4to trimestre de 2003 al 8,8% en el 4to trimestre de 2006. Las formas predominantes de búsqueda de empleo han sido las redes de amigos, parientes y contactos propios y, en segundo lugar, la respuesta individual a los avisos de las empresas. Esto sugiere que el aumento del empleo se apoyó en la reserva de mano de obra con buenos niveles de formación que había quedado transitoriamente desempleada por la crisis.

La pregunta relevante hoy es si el mercado laboral puede seguir reduciendo automáticamente la brecha pendiente entre oferta y demanda, o bien será necesario apoyarse

de una manera más agresiva en políticas laborales activas. En un contexto de menor creación de empleo y un creciente desequilibrio entre oferta y demanda de calificaciones, se hace más difícil la inserción de quienes carecen de capital humano.

Para encontrar una respuesta a este interrogante es útil analizar la información sobre desocupados de la Encuesta Permanente de Hogares del 1er trimestre de 2007 –el último dato disponible. De la misma se desprende que un 24,6% de los desocupados posee escasa experiencia laboral –nunca trabajaron antes o estuvieron más de cuatro años fuera del mercado laboral. El 75,4% restante posee experiencia laboral, pero un análisis del perfil ocupacional del último trabajo muestra que la gran mayoría proviene de ocupaciones de baja calificación. Más de la mitad fueron trabajadores informales en la construcción, el servicio doméstico, la venta y atención de pequeños comercios, servicios de reparación y mantenimiento de hogares, actividades de carga y descarga, o bien como cadetes o auxiliares administrativos.

Al confrontar estos datos con la información sobre demanda laboral insatisfecha presentada, queda en evidencia que el desarrollo de competencias para que los trabajadores informales puedan insertarse con éxito en las oportunidades de empleo estable y mejor calidad es ahora prioritario. Cabe destacar que el Ministerio de Trabajo cuenta con diferentes programas en el marco del plan “Más y Mejor Trabajo”, aunque no ofrece información pública sobre su alcance, recursos asignados y resultados como para medir su eficacia, eficiencia y pertinencia con la realidad del mercado laboral argentino. Con lo cual, no hay una evidencia concluyente de que exista en el país una estrategia de políticas laborales activas apropiada para las actuales circunstancias.

Lineamientos para una estrategia de políticas laborales activas

La mayor experiencia que se registra en materia de políticas laborales activas corresponde a los países desarrollados de la OECD, en particular los europeos, Australia, Nueva Zelanda, Corea y Japón. A principio de los '90s estos países pusieron en funcionamiento un conjunto de políticas dirigidas a incrementar la efectividad de los programas antes que la cantidad de recursos asignados. Los resultados han sido alentadores. El gasto en políticas activas como porcentaje del PIB cayó levemente, pero el gasto en políticas pasivas (subsidios por desempleo) cayó en mayor proporción. Como resultado, el porcentaje de recursos destinados a políticas activas subió del 34% en 1994 al 40% en 2002, medido en términos del total de recursos que esos países gastan en políticas laborales activas y pasivas. Además hubo un incremento de los recursos destinados a políticas activas por desempleado, del 25% en 1994 al 33% en el 2002, medidos en términos del PIB per capita (Employment Outlook, OECD 2006).

De estas experiencias acumuladas durante casi 15 años es posible extraer algunos lineamientos para una estrategia de políticas activas en Argentina. La conclusión más importante es que, si bien tradicionalmente estas políticas estuvieron asociadas a la intermediación laboral y la capacitación, es necesario complementar este tipo de iniciativas con estrategias de *activación*. Esto es, acciones que induzcan a desempleados e informales no sólo a buscar trabajo, sino a encontrar los medios adecuados para que la búsqueda sea efectiva. El principio rector es condicionar los beneficios económicos a la obligatoriedad de llevar adelante estrategias *inteligentes* de búsqueda y monitorear que estas estrategias se lleven efectivamente a la práctica, como se puede observar en los lineamientos básicos que se listan a continuación:

- 1. Reformar los servicios públicos de empleo.** El punto de partida para una estrategia de políticas activas de empleo consiste en avanzar más allá de los instrumentos tradicionales, incorporando acciones de *activación* laboral que apunten a mejorar sustantivamente los resultados de los servicios de empleo estatales.

En el caso de personas con formación, experiencia laboral y un evento muy reciente de cesantía laboral, esto implicaría un rápido contacto -dentro del mes de la pérdida del empleo- y el ofrecimiento de servicios de intermediación concentrados en ofertas de empleo consistentes con sus calificaciones, incluyendo guías vocacionales para capacitación y/o recalcificación.

En el caso de personas con problemas para encontrar trabajo transcurrido un mes desde la pérdida del empleo, se contemplaría la posibilidad de acceder a una ayuda económica, aunque condicionada al cumplimiento de determinados requisitos de búsqueda. Por ejemplo, atender una entrevista vocacional inicial que pueda servir como guía para abordar la búsqueda; reportar el estado ocupacional y las acciones ejecutadas en el proceso de búsqueda cada 2 semanas vía e-mail y, si después de tres meses la búsqueda hubiera sido infructuosa, la obligatoriedad de trabajar con un orientador profesional en la formulación de un plan individual de búsqueda de empleo¹.

Además de estos servicios, en los países más desarrollados se ofrece de manera permanente y con libre acceso un amplio menú de actividades de orientación vocacional, capacitación e intermediación para personas ocupadas e inactivas que desean cambiar o volver a la actividad.

- 2. Extender los servicios de empleo.** El servicio público debe suscribir convenios con servicios privados de empleo, tanto sin fines de lucro (sindicatos, ONGs, mutuales, etc) como con fines de lucro (empresas de servicios eventuales) para descentralizar la operación de las acciones de *activación*. De esta manera es posible conformar una verdadera *red de servicios de empleo* en la que no sólo el Estado, sino todos los actores relevantes de la sociedad civil especializados en temas de empleo, trabajen de forma coordinada para la *activación* laboral.
- 3. Acreditación de centros de capacitación.** Sin dudas, la capacitación es un elemento muy importante tanto para la *activación* como para la generación de capacidades. Sin embargo, se trata de una acción que no puede ser recomendada *livianamente*: es extremadamente cara, muy difícil de controlar en su calidad y efectividad y sólo tiene impacto en poblaciones con niveles razonables de educación formal o experiencia en el trabajo. Naturalmente, no por esto deja de ser una opción válida, pero debe ser utilizada con el cuidado y la racionalidad que ameritan los bienes o servicios muy costosos. En este sentido, es muy importante la calidad humana y profesional del orientador que guía la formulación del plan individual de búsqueda de empleo, especialmente a la hora de recomendar acciones de capacitación y el reentrenamiento. También es muy importante la acreditación de calidad de las instituciones de capacitación que estos guías sugieran. Debidamente acreditadas estas instituciones, es

posible dar libre elección -dentro del marco que fijen los orientadores- a los beneficiarios con *vouchers* de capacitación que minimizan el costo administrativo para el Estado, dado que la gestión de éstos puede ser delegada en el sector privado.

Para finalizar es muy importante poner énfasis en dos aspectos. En primer lugar, que para que las políticas activas obtengan resultados un requisito básico es que la contratación de mano de obra no esté penalizada. En otras palabras, ninguna política laboral activa puede compensar regulaciones impositivas, laborales, sindicales y de seguridad social que hagan muy costosa la contratación de mano de obra de baja calificación.

La fuente de empleo más importante con que se cuenta para aplicar mecanismos de *activación* a la población con menores niveles de calificación son las pequeñas empresas. Pero las regulaciones impositivas, laborales, sindicales y de la seguridad social que se aplican en Argentina están totalmente reñidas con la realidad de estas empresas. La carga impositiva y regulatoria que imponen las tres jurisdicciones de gobierno (nacional, provincial y municipal) sobre las pequeñas empresas supera ampliamente sus posibilidades administrativas. Las regulaciones laborales -en particular, la que se aplica a la finalización del contrato de trabajo- son impracticables para las empresas más pequeñas. Las cargas sociales y de la seguridad social representan un sobrecosto que supera al 60% del salario de bolsillo del trabajador. Estas cargas cubren los beneficios de la seguridad social, pero aunque puedan estar justificadas es muy difícil que una pequeña empresa las pueda afrontar. Con estas reglas de juego es esperable que una pequeña empresa opte por la informalidad, con lo cual se autoexcluye de participar en cualquier política de *activación* laboral orientada a generar empleo de calidad. Sin las pequeñas empresas habrá un déficit de puestos de trabajo para las calificaciones más bajas y así ninguna *activación* puede funcionar (ver Empleo y Desarrollo Social Nro. 14).

En segundo lugar, las políticas activas exigen una gran capacidad de gestión al sector público. De lo expuesto, los servicios de *activación* implican realizar un seguimiento de la situación laboral de las personas, orientarlas profesionalmente y monitorear su conducta. Si bien en la actualidad el sector público argentino no posee las capacidades como para abordar un desafío de semejante envergadura, este tipo de políticas deben comenzar a ser pensadas desde una perspectiva de largo plazo, con metas claras hacia donde debe enfocarse la modernización estatal en materia de servicios de empleo. Las políticas activas son intervenciones complejas que tratan de corregir una falla de mercado, pero cuando las limitaciones del Estado son considerables las intervenciones públicas tienen bajo impacto.

En definitiva, mediante políticas activas se puede realizar una importante contribución a la generación de empleo de calidad. No obstante, es ineludible impulsar una reforma sustantiva, orientada no sólo a mejorar la capacidad de gestión del Estado, sino también a reducir la carga burocrática y los costos asociados a los impuestos, la legislación laboral, y la seguridad social para las empresas más pequeñas. Por otro lado, es necesario movilizar a todos los actores de la sociedad civil para que cooperen en la *activación* de los trabajadores con baja calificación, que son quienes enfrentan los mayores problemas laborales.

¹ Estos elementos están presentes desde 1994 en todos los países de la OECD (Employment Outlook, OECD 2007).