



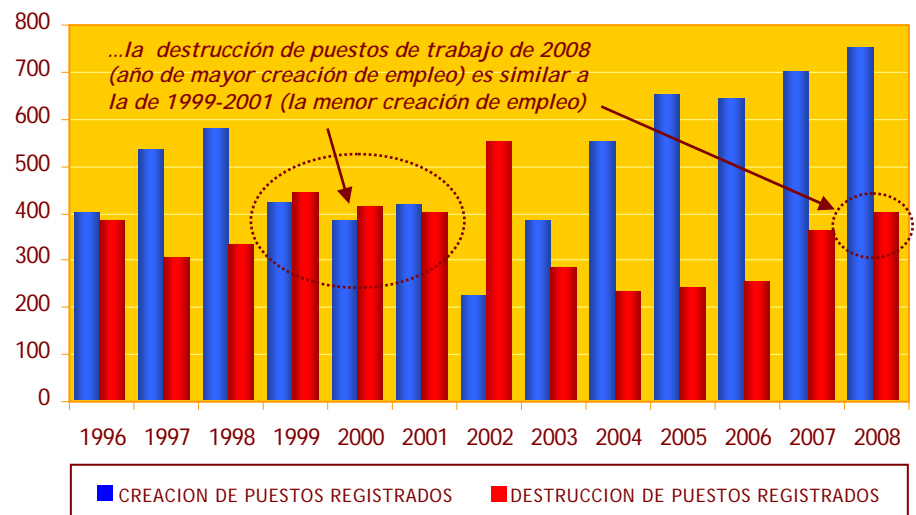
## Es necesario implementar políticas laborales que den prioridad a la creación de empleos

*La crisis económica ha puesto al descubierto la fragilidad del empleo en la mayoría de los países. Pero también ha revelado significativas diferencias en la sensibilidad de los mercados de trabajo al ciclo económico. En este contexto, la fórmula que ha demostrado ser más exitosa combina un fuerte impulso a la creación de empleos con una adecuada protección para los desempleados y una agresiva política de activación. A pesar de los desafíos que se plantean, estimamos que es posible implementar un modelo similar en Argentina.*

La dinámica de los mercados laborales es compleja. En general, las variaciones netas que experimenta el empleo en períodos de expansión económica suelen ser positivas, aunque menores a las tasas que se observan para el PIB. Durante las contracciones el empleo total tiende a estancarse o bien registrar pequeñas variaciones negativas. De hecho, cuando se analiza en perspectiva la evolución del empleo total, predomina la sensación que los mercados laborales son relativamente estables, ya que las fluctuaciones suelen ser menores a las que tienen lugar en las principales variables económicas.

Gráfico 1:

Creación y destrucción de puestos de trabajo formal  
(2º trimestre de cada año)



Fuente: Observatorio de la Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo

Sin embargo, cuando se analizan las variaciones *brutas*, es decir, se considera la creación de nuevos empleos por un lado y la destrucción de puestos de trabajo por el otro, el cuadro que resulta es sustancialmente diferente. La realidad muestra que detrás de variaciones *netas* relativamente modestas operan importantes flujos de creación y destrucción de empleo. Como ambos procesos tienden a compensarse, el impacto *neto* es pequeño y no refleja la masiva creación y destrucción de puestos de trabajo que ocurre en la realidad. Naturalmente, la orientación del ciclo económico incide en la dirección y magnitud del fenómeno, pero es indudable que los mercados de trabajo modernos operan bajo un intenso y continuo proceso de creación y destrucción de empleos, más allá de los vaivenes económicos y de la relativa estabilidad en el volumen total de ocupación.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" 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.

El mercado laboral argentino no es una excepción. El Gráfico 1 presenta la creación y destrucción anual de puestos de trabajo en el sector formal en los últimos 12 años. Como puede observarse, aún en situaciones económicas muy disímiles -desde crisis profundas a procesos de fuerte recuperación- tanto la creación como la destrucción de empleos tuvieron magnitudes muy importantes. Obviamente, en momentos de recuperación económica (1997/98, 2003/08) la creación de empleo es muy significativa y supera a la destrucción, mientras que, durante las crisis (2002) la destrucción supera a la creación. Pero, a grandes rasgos, la creación bruta de empleo entre 1996 y 2008 fue de 508 mil puestos en promedio, con un máximo de 743 mil (2008) y un mínimo de 221 mil (2002). El promedio para la destrucción bruta en el mismo periodo fue de 354 mil puestos, con un máximo de 554 mil (2002) y un mínimo de 226 mil (2004). De acuerdo con lo que se comentara en párrafos anteriores, en la dinámica del mercado laboral la creación y la destrucción de empleos tienen magnitudes muy importantes, independientemente de la fase del ciclo económico.

Por ejemplo, durante 2008 -un buen año desde el punto de vista del crecimiento económico- se destruyeron 397 mil empleos, una cantidad similar a las pérdidas observadas durante la recesión del período 1999-2001. Lo positivo de 2008 no tiene que ver con que no se destruyeran empleos, sino con la generación de 743 mil nuevos puestos de trabajo que más que compensaron los 397 mil destruidos. En este mismo sentido, la actual crisis de empleo está mostrando una pérdida *neta* de puestos laborales, pero no tanto porque la destrucción sea masiva sino porque la creación de empleos resulta insuficiente para compensar empleos que desaparecen y el ingreso de nuevos trabajadores al mercado laboral.

Esta característica del mercado de trabajo tiene fuertes implicancias para el diseño de las políticas públicas. La destrucción de empleos es un fenómeno inherente al funcionamiento del mercado laboral, aun en el caso de mercados rígidos como el argentino. Las evidencias demuestran que -antes que poner las energías en impedir la destrucción de puestos de trabajo- la respuesta óptima en períodos de recesión pasa por impulsar la creación de nuevos empleos, removiendo los obstáculos que complican y desalientan la contratación de trabajadores.

### La dinámica de los mercados laborales más desarrollados: España vs. EEUU

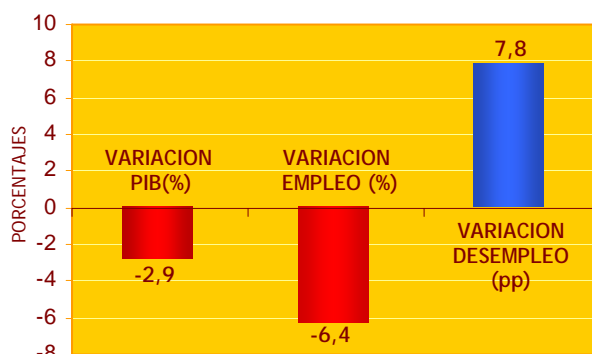
España y Estados Unidos pertenecen al grupo de países que más han sufrido los efectos de la crisis económica, con importantes caídas en sus niveles de actividad. No obstante, los comportamientos de sus mercados laborales presentan dinámicas bastante diferentes. En España, con una caída en el nivel de producción inferior a la experimentada por EEUU, las pérdidas de empleo fueron mucho más intensas (Gráfico 2). Como resultado de este

fenómeno, en apenas un año la tasa de desocupación aumentó en casi 8 puntos porcentuales, ubicándose entre las más altas de los países europeos (17,4%).

Gráfico 2:

#### El caso de España

- Contribuciones Patronales: 34% del salario
- Régimen de despido: indemnización 1 a 1,5 salarios por año de antigüedad laboral



(1er trimestre 2009 vs. 1er trimestre 2008)

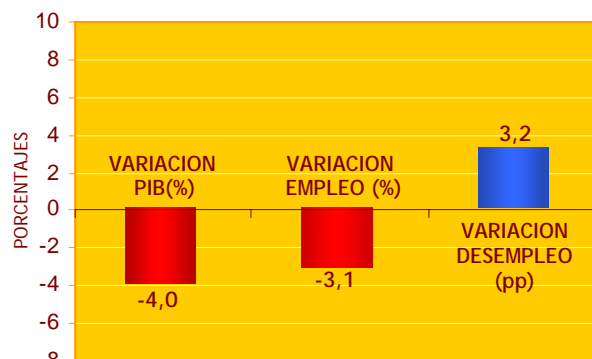
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas ([www.ine.es](http://www.ine.es))

En Estados Unidos, a pesar de que los efectos de la crisis económica se manifestaron con mayor intensidad, el mercado de trabajo exhibe un ajuste menos traumático (Gráfico 3). Aún con una contracción del PIB en el orden del 4%, el nivel de empleo cayó mucho menos que en el caso de España. En efecto, si bien la tasa de desempleo en EEUU se incrementó en 3,2 puntos porcentuales, su valor actual es de un 8,1% -prácticamente la mitad del desempleo que experimenta España por estos días.

Gráfico 3:

#### El caso de EEUU

- Contribuciones Patronales: 11% del salario
- Régimen de despido: no hay indemnización por despido



(1er trimestre 2009 vs. 1er trimestre 2008)

Fuente: Bureau of Labor Statistics ([www.bls.gov](http://www.bls.gov))

Naturalmente, a la hora de encontrar una explicación para estos comportamientos tan disímiles, uno de los aspectos más importantes a analizar es bajo que enfoque se diseñaron las reglas que determinan el funcionamiento del mercado laboral en cada caso. España basa la organización de su mercado de trabajo en altos impuestos al salario y un régimen de despido rígido, con fuertes penalizaciones a la finalización del contrato laboral. Según datos de la OECD, las contribuciones patronales para los contratos permanentes alcanzan al 34% del salario en España y el régimen de despido establece indemnizaciones de 1 a 1,5 salarios por año de antigüedad.

En cambio, los aportes patronales son relativamente bajos en EEUU, en el orden del 11% del salario para las contribuciones compulsorias. Las empresas afrontan costos laborales adicionales, pero lo hacen de manera voluntaria, como una forma de complementar la remuneración del trabajador. El régimen de despido no contempla indemnizaciones en función de la antigüedad laboral y si bien se dirimen en la justicia eventuales reconocimientos pecuniarios por despidos sin causa, estos casos son excepcionales.

Estas evidencias sugieren que las reglas bajo las cuales se organiza el mercado de trabajo no son neutrales e influyen de manera decisiva en la evolución del empleo y el desempleo. En España, la existencia de reglas rígidas que penalizan los despidos y desalientan la generación de nuevos puestos están asociadas a fuertes reducciones en el nivel de empleo, aún cuando las caídas en el nivel de actividad no sean tan severas. En sentido contrario, reglas más flexibles como las vigentes en EEUU no imponen sobrecostos a la contratación de mano de obra y tienen como correlato ajustes más moderados en el empleo, aun cuando las crisis económicas se manifiesten de manera mucho más intensa.

### La flexiguridad: el caso de Dinamarca

La discusión alrededor de la configuración más recomendable para las instituciones laborales sigue generando controversias y es motivo de permanentes innovaciones. En este marco, una experiencia que resulta muy interesante de analizar es la que ha desarrollado Dinamarca. Este país logró combinar de manera relativamente exitosa una organización del mercado de trabajo que incentiva la creación de empleos con altos niveles de protección social y eficientes políticas de apoyo para la reinserción laboral.

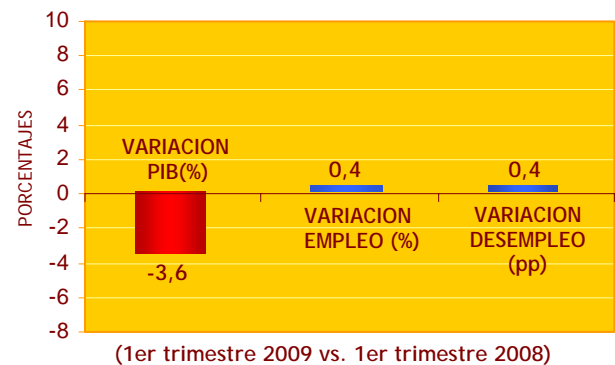
Por un lado, las reglas del mercado laboral procuran minimizar los obstáculos a la contratación de mano de obra. En Dinamarca prácticamente no se aplican contribuciones patronales y el régimen de penalización al despido está muy acotado; de hecho, el costo de finalizar un contrato laboral es la sexta parte del que se afronta en España. Por otro lado, funciona un generoso sistema de desempleo que otorga prestaciones por un monto superior a dos tercios del salario durante un máximo de cuatro años. Por último, también opera un agresivo sistema de *políticas laborales activas* que, por diferentes vías, genera fuertes incentivos para que los desempleados consigan lo más rápido posible un nuevo trabajo. Entre las herramientas utilizadas se destacan la intermediación laboral y los programas de calificación y recalificación.

Este esquema es conocido como *flexiguridad* o *triángulo de oro*, porque combina armoniosamente la flexibilidad de las reglas de contratación con la protección al desempleo y la activación para conseguir nuevos empleos. En el Gráfico 4 se resumen los resultados alcanzados por Dinamarca con este esquema en el actual contexto de la economía mundial. La caída del PIB estuvo más cerca de EEUU que de España, pero aun así no hubo pérdidas netas de empleo y el aumento del desempleo fue casi imperceptible, permitiendo a Dinamarca mantener una de las tasas de desempleo más bajas de Europa (2,6%).

Gráfico 4:

### El caso de Dinamarca

- Contribuciones Patronales: prácticamente 0%
- Régimen de despido: 1/6 de España
- Seguro de desempleo, intermediación laboral y recalificación



Fuente: Denmark Statistik ([www.dst.dk](http://www.dst.dk))

Tanto la creación y destrucción de empleos como la movilidad laboral son elevadas, pero esto no representa una mayor inseguridad para los trabajadores. Encuestas realizadas por la OECD indicaron que en Dinamarca los trabajadores sienten mayor seguridad que en todos los demás países encuestados. Este resultado se debe a que el sistema de beneficios por desempleo tiene un alto grado de reemplazo del salario si se siguen las reglas de activación.

A grandes rasgos, el régimen laboral danés incluye un eficiente esquema de ayudas y penalizaciones para quienes caen en situación de desempleo. Las ayudas se organizan en diferentes niveles, según el grado de dificultad que plantea la reinserción laboral. En el primer nivel, que es el más básico, se ofrece información sobre los puestos de trabajo disponibles, las competencias y aptitudes más demandadas y las ofertas de cursos de capacitación. En un segundo nivel se ofrece asistencia profesional y entrenamiento en técnicas para la búsqueda de empleo. En un nivel superior se contempla una asistencia profesional más individualizada, con programas de incorporación de experiencia, subsidios al empleo y programas de recalificación y educación.

Los programas de incorporación de experiencia procuran cubrir los déficits de habilidades técnicas, sociales y de lenguaje de los candidatos. Duran hasta un mes y son ejecutados por personal especializado. Los programas de subsidio al empleo consisten en prácticas en el sector público o privado, en las que se subsidia el salario del trabajador. Los programas de recalificación y educación son más sofisticados y apuntan a mejorar la calidad de las habilidades técnicas, sociales y del lenguaje, con programas que duran hasta 6 semanas o más, en caso que el candidato lleve más de un año desempleado. A lo largo de todo el proceso, el contacto de éste con el profesional especializado es permanente e intenso.

Las penalizaciones operan de manera simultánea. No más allá de los seis meses de desempleo -y en algunos casos antes- los beneficiarios del seguro de desempleo son invitados a participar de los diferentes programas, quedando automáticamente excluidos del beneficio en caso de negarse a hacerlo.

El esquema ha merecido gran atención y fue sometido a diferentes tipos de evaluaciones de impacto. En una de estas evaluaciones, realizadas en dos municipios, se sometió a un grupo especial a un intenso tratamiento de intervención temprana, con un sistema de ayudas organizado de acuerdo con los tres niveles descritos en párrafos anteriores.

En paralelo se aplicaron intervenciones más tradicionales a un grupo de control, las cuales no contemplaban ningún tipo de actividad especial durante el primer año -a excepción del universo de desempleados menores de 30 años, quienes a los seis meses estaban obligados a incorporarse a los programas de motivación, aunque con intervenciones menos formalizadas y un monitoreo menos intenso.

Los resultados obtenidos son muy sugerentes, en particular en lo que respecta al alto impacto que es posible alcanzar gracias a la *activación*. La reinserción laboral registrada en el grupo bajo estudio fue en promedio un 30% superior a la del grupo de control. No obstante esta evidencia, aún no se cuenta con una explicación concluyente sobre los mecanismos que determinan la eficacia de la *activación*. Esto es, no resulta del todo claro si lo relevante es el *efecto ayuda* o el *efecto castigo*. En particular, se ha detectado que muchos beneficiarios se esforzaron por encontrar un trabajo o bien redujeron su salario de reserva ante la alternativa de tener que cumplir con el programa.

En definitiva, la principal conclusión es que la *activación* tiene asociados muy buenos resultados. Está claro que resulta *socialmente atractiva* porque implica brindar ayuda intensiva a una persona en situación de desempleo para que aprenda a buscar y conseguir un trabajo. Sin embargo, las evidencias estarían demostrando que la *ayuda* sin un *castigo* como contrapartida tendría poca efectividad. La clave del éxito parece ser la articulación de ayudas y penalidades para buscar y encontrar un trabajo<sup>1</sup>.

### Las lecciones que se derivan de estas experiencias

El examen de las experiencias internacionales indica que los mercados laborales más exitosos son aquellos que favorecen la creación de empleos. En todas las fases del ciclo económico operan de manera continua fuerzas que inducen a la creación y destrucción de empleos en el mercado de trabajo. Cualquier norma orientada a encarecer y/o hacer más compleja la extinción del contrato de trabajo va en contra de la dinámica del mercado laboral y nunca logrará evitar que los despidos terminen produciéndose, tarde o temprano. Pero, como contrapartida, este tipo de regulaciones tiende a desalentar nuevas contrataciones, lo que conduce a una menor creación de empleo, el que se torna aún más insuficiente frente a las pérdidas que ocasionan las crisis. El balance final es generalmente negativo, como lo demuestra la experiencia de España. La aplicación de regulaciones rígidas que procuran desalentar el despido desincentivó fuertemente la creación de nuevos puestos de trabajo, por lo que el mercado laboral español ha sido precisamente uno de los más castigados por la crisis económica internacional.

<sup>1</sup> Un análisis más detallado de estos resultados puede consultarse en "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program". Graversen, B. y Van Ours, J. (2006). Discussion Paper, Series IZA DP N°2504.

En el extremo opuesto se encuentra la experiencia de Dinamarca, una combinación de flexibilidad laboral, protección social para los desempleados y políticas laborales activas. Conceptualmente y a la luz los resultados alcanzados, este esquema aparece como una alternativa muy atractiva para nuestro país. Sin embargo, a pesar de que son muchas las ventajas que se obtendrían por migrar hacia un modelo laboral de este tipo, no deben soslayarse las dificultades que habría que enfrentar para lograr su implementación.

En primer lugar, la modernización de la legislación laboral apuntando a generar un clima más amigable para la creación de empleo implica afectar a numerosos intereses. Desde privilegios corporativos a nichos de corrupción que se entremezclan con una gran cantidad de prejuicios del tipo ideológico. Sólo la desactivación de la industria del juicio laboral implicaría enfrentar poderosas resistencias. En otras palabras, se requiere de una firme decisión al más alto nivel político para poder avanzar hacia normas laborales que prioricen la generación de nuevos puestos de trabajo.

En segundo lugar, la intermediación laboral y la activación requieren de acciones relativamente complejas para los estándares generales que suelen caracterizar a la gestión pública en Argentina. La implementación de políticas activas eficaces es una tarea muy compleja y desafiante y dadas las limitaciones no cabe esperar resultados inmediatos. Adicionalmente, es necesario considerar que este tipo de acciones deberían ejecutarse a nivel municipal y -aunque esto es consistente con un régimen federal como el adoptado por nuestro país- esto implica ir en sentido contrario a la fuerte centralización del poder y los recursos que se ha producido en los últimos años.

Por último, las políticas de transferencias de ingresos y seguros de desempleo deben ser complementados con una adecuada asistencia para la búsqueda de empleo y para la mejora en las calificaciones de los desempleados. Sin embargo, los potenciales resultados de estas intervenciones están estrechamente vinculados con la posibilidad de implementar un esquema de monitoreo y penalización a la falta de esfuerzo para conseguir un nuevo empleo. Las evidencias disponibles demuestran que aún las intervenciones más profesionales y mejor intencionadas pierden efectividad si no existe una inducción para el comportamiento responsable de los propios beneficiados. Para poder avanzar en esta dirección, el desafío pasa por revertir una larga tradición argentina por no controlar y mucho menos penalizar las irregularidades.

A pesar de estos desafíos, el alto nivel de trabajadores no registrados y la imperiosa necesidad de intensificar la creación de nuevos empleos hacen que la búsqueda de un nuevo modelo de mercado laboral sea impostergable.

