

La creación de empleo decente para la población con mayores problemas de inserción social

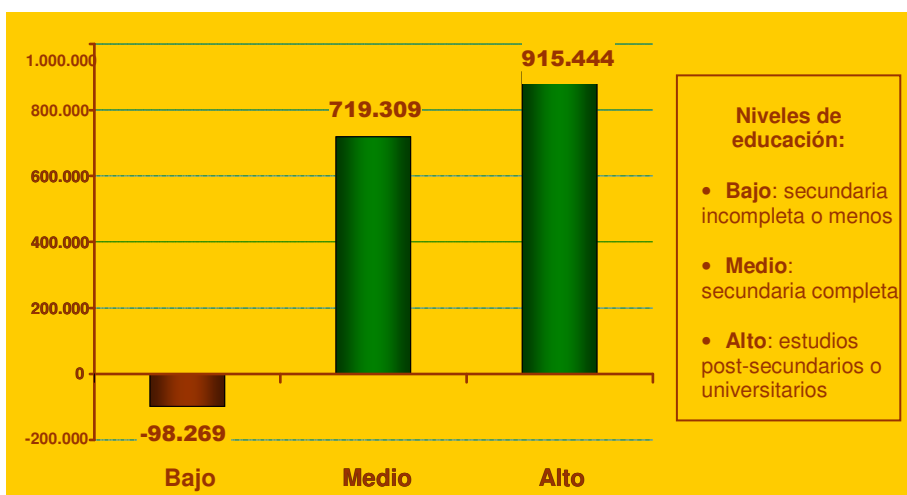
Detrás de la importante expansión del empleo asalariado formal de los últimos años se esconde un factor generador de exclusión social: la inducción a la inactividad laboral de los trabajadores menos educados que constituyen un 43% de la población. Todo el crecimiento del empleo neto entre los años 2004 y 2011 ha sido en trabajadores con educación secundaria completa o superior, mientras que el nivel de ocupación de trabajadores con educación secundaria incompleta declinó. Se cristaliza así un mercado laboral “dual”, con un sector formal de salarios relativamente elevados al que acceden sólo las personas más educadas, y un sector informal sostenido por la asistencia social para los menos educados. En el nuevo ciclo político que se inicia es crucial repensar las instituciones y políticas laborales con el objetivo de atenuar la segmentación del mercado laboral y crear empleos decentes para la población actualmente excluida del mercado formal del trabajo.

La economía argentina tuvo en los últimos años altas tasas de crecimiento de la actividad económica, del empleo y de los salarios reales. El Producto Bruto Interno (PBI) en el año 2011 es un 67% superior al del 2004 mientras que la población total en el mismo lapso aumentó un 7%, por lo que el PBI per cápita se incrementó en 56%. La tasa de crecimiento promedio anual del PBI per capita fue del 6,5%. En el mismo periodo, el empleo urbano total creció un 18% y el desempleo se redujo desde 14,5% a 7,4% de la población económicamente activa. Los salarios reales de los trabajadores formales aumentaron aproximadamente un 45%, tomando como tasa de inflación de referencia- a partir del año 2007- a la inflación oficial de la provincia de San Luis.

Sin embargo, al interior de estos destacados logros, aparecen importantes matices. Uno particularmente relevante es que todos los empleos generados fueron ocupados por personas con niveles de educación relativamente elevados -educación secundaria completa o superior. En sentido contrario, en los últimos años aparece una destrucción neta de puestos de trabajo ocupados por gente con bajos niveles de educación -secundaria incompleta o inferior. Según datos publicados por el INDEC, en el primer semestre del año 2004 había 8,5 millones de personas con entre 20 y 65 años de edad ocupadas y en el mismo periodo del año 2011 las personas ocupadas en este tramo etáreo ascendieron a 10 millones. O sea, hubo una creación neta de 1,5 millones de nuevos puestos de trabajo. Cuando se desagregan estos datos por nivel educativo aparece que 719 mil (47%) de los nuevos puestos son de trabajadores con secundaria completa y 915 mil (60%) son personas con estudios superiores. La cantidad de

Gráfico 1:

Variación neta en el empleo según nivel de educación: trabajadores de 20 a 65 años, años 2004 a 2011



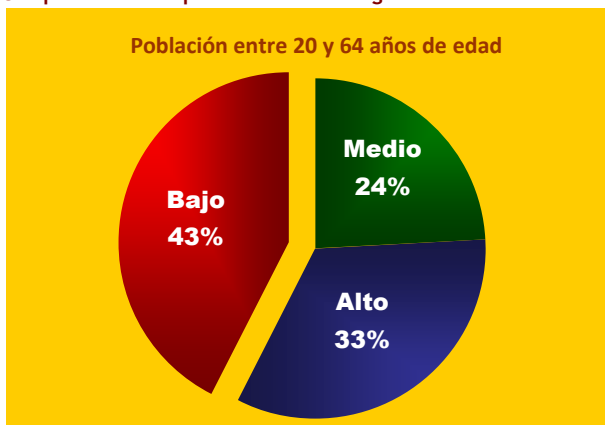
Fuente: Elaboración propia en base a EPH del INDEC.

personas empleadas con educación secundaria incompleta o menos disminuyó en 98 mil puestos de trabajo (Gráfico 1).

Que la economía haya hecho crecer en términos netos los empleos con exigencia de educación media y superior es positivo, porque significa que el sistema productivo está demandando calificaciones y generando un incentivo a la acumulación de capital humano. El problema para los países de desarrollo medio -como la Argentina- es que tienen una enorme proporción de gente adulta que no ha alcanzado niveles medio o superior de educación. Tomando la gente con edades entre 20 y 64 años de edad, se puede observar en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC que el 24% tiene nivel de educación de secundario completo (medio), un 33% tiene nivel superior que son estudios post-secundarios o universitarios (alto) y el resto, un 43%, tiene niveles de educación de secundaria incompleta o inferior (bajo). (Gráfico 2).

Gráfico 2:

Composición de la población adulta según nivel de educación



Fuente: Elaboración propia en base a EPH del INDEC.

El empleo de los adultos con bajo nivel de educación

Si una proporción importante de los adultos tiene bajos niveles de educación y las empresas demandan intensamente altos niveles educativos, lo que sucede es que muchas personas no encuentran trabajo. Esto no necesariamente se manifiesta en una mayor tasa de desempleo sino que, desalentados por la falta de oportunidades, directamente se retiran del mercado laboral. Ellos se convierten en personas inactivas (no trabajan, ni buscan trabajo), que si es una mujer pasa a ser una ama de casa y si es joven puede convertirse en un "nini". Este proceso se detecta en el incremento en la proporción de personas de más de 20 años con bajo niveles de educación que entre el 2004 y el 2011 optó por no salirse del mercado de trabajo.

Considerando la totalidad de la población entre 20 y 65 años de edad de los grandes aglomerados urbanos, entre los años 2004 y 2011 la proporción de inactivos -es decir, gente que no trabaja ni busca trabajo- creció del 24,5% a 25,6%. Este aumento se explica íntegramente por las personas con bajos niveles de instrucción. En el año 2004 la gente con bajos niveles de educación que no participaba del mercado laboral era el 27,3% y en el 2011 pasó a ser de 30,7%. El aumento es mayoritariamente gente que buscaba trabajo y dejó de buscar para pasar a la inactividad. Para observar este fenómeno, obsérvese que los desempleados representaban en el 2004 el 9,7% de la población entre 20 y 65 años de bajos niveles de educación, y en el año

2011 se reducen a 5,5%, o sea, el desempleo entre los de menor educación disminuye en 4,2 puntos porcentuales. Sin embargo, sólo 0,8 puntos porcentuales de reducción del desempleo se debe a aumentos en la ocupación y los restantes 3,4 puntos porcentuales están asociados a gente que dejó de buscar trabajo y se pasó a la inactividad laboral (Gráfico 3).

Gráfico 3:

Estado laboral de la población entre 20 y 65 años según nivel, años 2004 y 2011

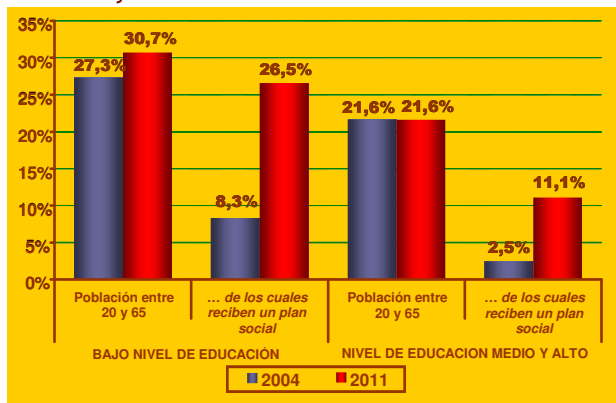


Fuente: Elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Como contraposición sirve observar la muy diferente dinámica de la gente con niveles medio y alto de educación. El desempleo, entre quienes tienen niveles de educación medio y alto disminuyó desde 9,8% a 4,8%, o sea una caída de 5 puntos porcentuales (no muy diferente a la caída del desempleo de los menos educados), pero prácticamente toda la reducción del desempleo fue por aumento de la ocupación ya que la proporción de gente inactiva se mantuvo constante.

Gráfico 4:

Inactividad laboral y asistencialismo según nivel de educación, años 2004 y 2011



Fuente: Elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Estas evidencias empíricas sugieren que quienes aprovecharon la bonanza del empleo y la recuperación del salario real fueron mayoritariamente las personas con niveles de educación medio y alto. Por el contrario, las personas adultas con déficits educativos tendieron a retirarse del mercado laboral. Esta

exclusión fue acompañada de una creciente participación en los programas asistenciales. Entre los inactivos de bajo nivel de educación, que entre el 2004 y el 2011 aumentan en proporción, también crecen y mucho (un 18,2%) los que reciben planes sociales (Gráfico 4).

Los que tiene baja educación y no se retiraron del mercado de trabajo sólo consiguieron malos empleos

Las personas de bajos niveles de educación que se mantuvieron en el mercado laboral consiguieron empleo mayoritariamente en la informalidad, aun cuando los datos agregados indiquen que la formalidad creció mucho. Los datos del Ministerio de Economía, que miden la cantidad de puestos de trabajo registrados privados de todo el país, señalan que entre la primera mitad del año 2004 y el mismo período del año 2011 los puestos de trabajo asalariados formales en el sector privado pasaron de 4,1 a 6,1 millones, o sea, que las empresas aportaron un crecimiento neto de 2 millones de nuevos puestos de trabajo formales.

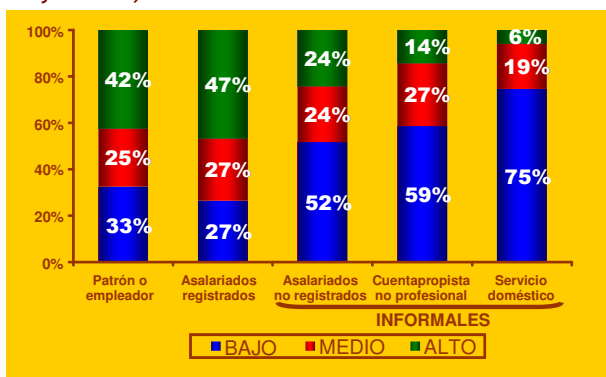
La EPH del INDEC mide, en paralelo, la cantidad de personas con un puesto de trabajo asalariado formal en el sector privado. A pesar de que la información de la EPH no es estrictamente comparable con el del Ministerio de Economía, de ella surge también un importante crecimiento del empleo registrado. Pero mientras el empleo asalariado formal crece, los empleos asalariados informales no se redujeron. Según la EPH, la tasa de informalidad entre los asalariados de los grandes aglomerados urbanos pasó del 48,3% al 34,3% entre los años 2004 y 2011. Esto se explica por el crecimiento en el empleo formal ya que la cantidad de asalariados no registrados se mantiene estabilizada en unos 2,8 millones de trabajadores. Es decir, hubo una enorme creación de empleo asalariado registrado, pero fue escasa la transformación de empleos informales en formales.

Un factor clave para explicar esta tendencia es el nivel de educación. Según la EPH sólo el 14% del crecimiento del empleo formal alcanzó a las personas adultas con bajos niveles de educación. El restante 86% del crecimiento del empleo formal es explicado por adultos con nivel de educación medio (34%) y alto (52%). En otras palabras, muchas de las personas con bajos niveles de educación se retiraron del mercado laboral y, las que no lo hicieron, continuaron insertas en el sector informal.

Entre los asalariados registrados, menos de un tercio son personas con bajos niveles de educación, pero entre los empleos informales la gente con bajos niveles de educación son mayoría: el 52% de los asalariados “en negro”, el 59% de los cuentapropistas no profesionales y el 75% del servicio doméstico tiene déficits educativos. Es claro que uno de los principales factores asociados a la informalidad es el bajo nivel de capital humano (Gráfico 5).

Gráfico 5:

Composición del empleo según nivel educativo, personas entre 20 y 65 años, 1º semestre 2011



Fuente: Elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Un conjunto de factores explican las mayores exigencias de formación que se presenta actualmente en el mercado de trabajo. El cambio tecnológico es el más importante. El ejemplo más cabal es la incorporación de la informática y los procesos de gestión basados en redes de comunicación. La demanda de las empresas modernas parte de un umbral relativamente elevado para las capacidades de la parte de la fuerza laboral que no terminó la secundaria. Para quienes no cumplen con los requisitos educativos, las alternativas de inserción laboral son muy limitadas

y precarias. Entre las más frecuentes, los microemprendimientos dedicados a los servicios, el comercio informal, las tareas manuales por cuenta propia y el servicio doméstico. La particularidad de estas actividades es que pueden ser desarrolladas utilizando tecnologías simples, intensas en trabajo manual y la información que hay que procesar es básica y simple. Obviamente que esto tiene como contrapartida niveles de productividad muy bajos, lo que redundó en bajas remuneraciones y precarias condiciones de trabajo.

Los determinantes de la segmentación laboral

La segmentación del mercado de trabajo refleja, en gran parte, la segmentación educativa. Por esto es de importancia social estratégica tender a que toda la población tenga por lo menos una educación secundaria completa. En este sentido, es central mejorar sustancialmente las tasas de retención de la escuela secundaria y los niveles de calidad educativa, donde Argentina está muy rezagada (ver informe Empleo y Desarrollo Social No. 26). También es muy importante contar con un adecuado sistema de capacitación laboral que brinde efectiva formación para el trabajo y una actualización continua de la fuerza laboral (ver informe Empleo y Desarrollo Social No. 32).

Pero tan importante como estos factores de oferta son los relacionados con la demanda de mano de obra por parte de las empresas. Es claro que el cambio tecnológico le imprime al mercado laboral un sesgo de creciente demanda de formación. Pero también contribuyen de manera decisiva, potenciando este sesgo, el diseño de gran parte de las regulaciones laborales. El salario mínimo legal fijado en niveles elevados respecto a la productividad prevaleciente, las cargas sociales muy altas, las restricciones para la movilidad interna de los trabajadores, la rigidez en la definición de las jornadas, el régimen de despido muy costoso y la facilidad para entablar juicios laborales, inducen a las empresas a reducir la generación de puestos de trabajo de baja calificación. Ante el encarecimiento de los costos laborales, las empresas más modernas tienden a intensificar el proceso de cambio tecnológico y, con ello, a reducir las oportunidades de inserción en estas empresas de las personas con bajos niveles de educación. Esto lleva a que los trabajadores con bajos niveles de capital humano queden marginados de los segmentos modernos de la economía y de allí la “dualidad” de un sector moderno donde se emplean los más educados y un sector atrasado donde se emplean los menos educados (Gráfico 5).

El sesgo en contra del empleo menos calificado es un fenómeno profundamente arraigado en las regulaciones laborales argentinas, que se ha acelerado en los últimos años. La megadevaluación del año 2002 provocó una enorme licuación de los costos laborales de las regulaciones, tanto que en el año 2003 el salario real había caído un 42% respecto al nivel que tenía antes de la devaluación. Con semejante caída se abarató el costo de la mano de obra y se indujo la generación de empleos formales ya que los sobrecostos y restricciones eran compensados con un menor salario real. Pero a medida que el salario recuperaba los niveles previos a la crisis nuevamente comenzó a operar el sesgo contra la mano de obra menos calificada.

Este proceso, a su vez, fue potenciado por una serie de medidas de política laboral, como los aumentos del salario mínimo por encima de los aumentos de la productividad, las restricciones a la movilidad y a un uso más productivo del trabajo y -no menos importante- la expansión del asistencialismo que viene relajando la cultura del trabajo. Dicho de otra manera, para el segmento de personas con baja calificación, hoy hay pocas posibilidades de conseguir un trabajo dentro del sector formal (porque los costos laborales superan su productividad) y también hay relativamente baja predisposición (porque los ingresos que se pueden recibir del asistencialismo muchas veces son más atractivos que el salario que puede conseguir un trabajador de baja educación - ver informe Empleo y Desarrollo Social No. 29).

Recomendaciones de política

El alto y sostenido proceso de crecimiento económico experimentado entre los años 2004 y 2011 permitió generar una masiva expansión de los empleos y del gasto público asistencial. Esto se dio en el marco de una profundización de la segmentación del mercado de trabajo. En general, en el sector formal se presentaron las mejores condiciones tanto en términos de crecimiento de los salarios como del empleo. La bonanza para la gente con mayor formación se refleja en mejores condiciones

laborales. Pero para las personas menos calificadas, el sector informal siguió siendo su principal vía de inserción laboral. En la informalidad los beneficiarios de la bonanza fueron mucho más modestos, pero una vía adicional para recibir algún beneficio fue pasar a la inactividad y acceder a los programas asistenciales.

De cara al futuro hay que considerar, por un lado, que el salario real (tanto medido en términos de precios internos como en relación al dólar) ya recuperó y en algunos casos superó el nivel que tenían antes de la gran devaluación. Por otro, que el crecimiento del gasto público ha llevado nuevamente a una situación de déficit fiscal aún en un contexto de presión tributaria récord. Esto señala que el modelo basado en motorizar la generación de empleos a través de la licuación del salario real y apoyar a los excluidos del mercado de trabajo con subsidios asistenciales está agotado.

Estas evidencias hacen necesario replantear las estrategias. Son fundamentales las políticas públicas que den sustento a una masiva generación de empleos formales con una visión integrada, es decir, que apunte a superar la profunda segmentación laboral. Para ello, la creatividad y los esfuerzos de diálogo deberían estar centrados en eliminar los factores institucionales que cercenan la posibilidad de que la gente que no pudo terminar la educación media pueda conseguir un empleo en el sector formal, con salarios y condiciones laborales atractivas. De lo contrario, seguirán siendo excluidas y, como contrapartida, fuertemente dependientes del asistencialismo.

El cambio en las instituciones laborales apuntando a atenuar la segmentación del mercado de trabajo comprende tanto factores de oferta (aumentar la cantidad y calidad de la inversión en educación y en capacitación) como de demanda (aumentar los incentivos de las empresas a generar puestos de trabajo que podrían ser ocupados por personas con baja formación). Los factores de oferta han sido analizados en informes anteriores y cuentan con bastante consenso, pero existe fuerte resistencia a discutir los factores claves de demanda. Sin actuar en ambos frentes, la exclusión social de los trabajadores más débiles continuará desarrollándose.

Las cargas sociales destinadas al financiamiento de la seguridad social son relativamente altas y tienen poco de naturaleza contributiva, constituyendo actualmente un impuesto sobre el trabajo formal. Esto es consecuencia del cada vez menor vínculo entre el esfuerzo contributivo y el beneficio social. Un trabajador que realiza 30 años de aportes accede a una jubilación que no difiere en esencia de la jubilación a la que termina accediendo una persona que nunca hizo aportes. Hace un esfuerzo importante para financiar el sistema de asignaciones familiares, pero recibe similares prestaciones que quien no hace aportes. También financia el subsidio de desempleo pero las prestaciones llegan a apenas \$400 mensuales, muy inferiores al monto que un trabajador sin aportes puede conseguir con un plan asistencial. Las obras sociales ofrecen servicios que muchas veces no son superiores a los que se pueden acceder en los hospitales públicos.

Si se tiende a un acceso universal de las prestaciones sociales, desvinculándolas del empleo formal (acceden por igual trabajadores formales e informales), es fundamental entonces desvincular también el financiamiento de las prestaciones sociales del empleo formal. Dada la estructura tributaria vigente esto llevaría a reemplazar el financiamiento vía aportes y contribuciones patronales por el financiamiento vía Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias. Dado que se trata de un desafío complejo, la mecánica más recomendable para instrumentar este cambio es comenzar un proceso gradual de fijación de mínimos no imponibles a las contribuciones patronales similares a los del impuesto a las ganancias de las personas y fijar que las contribuciones patronales puedan ser tomadas como créditos fiscales de IVA. De esta manera, progresivamente se puede ir modificando la estructura de los impuestos sin afectar la recaudación impositiva y se atenuará el costo de contratar trabajadores “en blanco”. Para complementar, se debería formular un régimen especial de seguridad social para las micro y pequeñas empresas de pago tarifado similar al actual régimen para el servicio doméstico.

El proceso de determinación de los pisos salariales comprende actualmente dos etapas: la determinación a nivel centralizado del Salario Mínimo, Vital y Móvil y luego cada convenio colectivo fija piso salariales superiores para cada rama de actividad y tipo de puesto de trabajo. Este esquema es muy poco sensible a los niveles de productividad. Por ejemplo, en la determinación del salario mínimo no se hace una consideración especial por las micro y pequeñas empresas (que es donde se emplea el 87% de los empleados asalariados “en negro”) ni tampoco por las diferencias regionales en las condiciones de productividad. Rigen los mismos mínimos legales en la Ciudad de Buenos Aires y la Patagonia que en el NOA y NEA cuando las condiciones de producción en ambas regiones son muy diferentes. El resultado es que en las provincias del norte el empleo asalariado “en negro” llega al 42%, muy por encima de CABA (25%) y Patagonia (18%).

Por lo anterior, sería recomendable relajar el alto nivel de centralización y promover la diferenciación de los pisos salariales según condiciones de productividad considerando cuestiones de tamaño de empresa y región geográfica. Inteligentemente diseñado, un mecanismo de este tipo haría cumplir más efectivamente a la institución del salario mínimo con su función básica, que es fijar niveles básicos de ingresos que sean efectivamente aplicados de manera universal. En la actualidad el salario mínimo opera solamente en los segmentos más modernos y productivos de la economía, induciendo al resto de los trabajadores a operar en la informalidad.

En función de las complejidades políticas y técnicas que involucra avanzar en un proceso de modernización de las regulaciones laborales, parecería altamente recomendable concentrar esfuerzos en las áreas más urgentes y prioritarias. En este sentido, resulta pertinente la creación de un marco regulatorio especial para las micro y pequeñas empresas. Las pequeñas unidades productivas, en su gran mayoría, contratan en la informalidad porque la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) es de muy difícil cumplimiento por lo oneroso y, fundamentalmente, por su complejidad técnica-jurídica. La legislación laboral es viable en las grandes empresas porque tienen elevados niveles de productividad y sofisticados departamentos contables y jurídicos especializados en gestión normativa. Para una empresa pequeña, las regulaciones son inviables y operan como una barrera que induce y legitima la informalidad.

En su contenido, el marco regulatorio especial para las microempresas, sin reducir grados de protección laboral para los trabajadores, debería procurar eliminar muchos requisitos administrativos y formales que no hacen a la esencia de la protección. Algunos institutos laborales deben ser mantenidos, otros adecuados y otros sustituidos por mecanismos de protección más eficaces. Por ejemplo, en el régimen de reparación por despido para microempresas se podría preservar el pago de la integración del mes de despido más el preaviso, pero se podría atenuar la carga financiera de la indemnización por antigüedad apelando a un mecanismo de ahorro como rige actualmente en el sector de la construcción.

Como se ha indicado, para evitar que la exclusión social de los trabajadores más débiles continúe es necesario actuar tanto sobre los factores de oferta como los de demanda. Buscar un nuevo régimen laboral e impositivo que promueva la formalización de las microempresas es clave para que trabajadores que no han completado la educación secundaria obtengan un empleo decente. Estos trabajadores constituyen actualmente un 43% de la población adulta y sin nuevas políticas e instituciones laborales solo seguirán encontrando refugio en la creciente inactividad y en el asistencialismo.