

Determinants of regional unemployment and its influence in the implementation of employment policies.

Lic. Mariano Féliz*
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Sociología (UNLP)
Lic. Demian T. Panigo**
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Economía y Departamento de Sociología (UNLP)
Lic. Pablo E. Pérez***
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Economía (UNLP)

Abstract

This paper has two objectives. First, to analyze the microeconomic determinants of regional unemployment for different sub-groups of the population classified by sex and age.

Additionally, we look forward to discuss and develop a methodological framework for the design of employment policies through the use of information from the first part, determining in each case whether it is convenient to implement a national (centralized) or regional (decentralized) policy, and whether such policy should be more or less targeted on an objective group.

Keyword: unemployment, public policy, regions, probabilities.

JEL codes: J6, H5, H7

We wish to thank Melina Deledicque for her valuable comments and help in the final editing of the paper. As usual, every opinion, comment, omission or mistake is of exclusive responsibility of the authors.

*marianfeliz@sinectis.com.ar

**dpanigo@bigfoot.com

***paperez@isis.unlp.edu.ar

Determinantes de la desocupación en el ámbito regional y su influencia sobre la implementación de políticas de empleo.

Lic. Mariano Félix*
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Sociología (UNLP)
Lic. Demian T. Panigo**
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Economía y Departamento de Sociología (UNLP)
Lic. Pablo E. Pérez***
CEIL-PIETTE/CONICET
Departamento de Economía (UNLP)

Resumen

El presente trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, realizar un análisis de los determinantes microeconómicos de la desocupación en las distintas regiones para diferentes sub-grupos de la población clasificados según sexo y edad.

Adicionalmente, se busca discutir y desarrollar un marco general para el diseño de políticas de empleo a partir de la utilización de la información que surge del análisis de la primera parte determinando, en cada caso, si es conveniente una política nacional (centralizada) o regional (descentralizada), y en cada región si la misma debe ser universal o focalizada para un grupo objetivo.

Palabras Claves: desempleo, políticas públicas, regiones, probabilidades.

Códigos JEL: J6, H5, H7

. Agradecemos a Melina Deledicque por sus valiosos comentarios y ayuda en la corrección final del trabajo. Todas las opiniones, comentarios, omisiones y errores presentes en este documento son, por supuesto, exclusiva responsabilidad de los autores.

*marianfeliz@sinectis.com.ar

**dpanigo@bigfoot.com

***paperez@isis.unlp.edu.ar

Determinantes de la desocupación en el ámbito regional y su influencia sobre la implementación de políticas de empleo⁺

Lic. Mariano Féliz*

CEIL-PIETTE/CONICET - Departamento de Sociología (UNLP)

Lic. Demian T. Panigo**

CEIL-PIETTE/CONICET - Departamento de Economía y Departamento de Sociología (UNLP)

Lic. Pablo E. Pérez***

CEIL-PIETTE/CONICET - Departamento de Economía (UNLP)

1. Introducción

En los últimos años una abundante literatura ha indagado acerca de las distintas características que presenta el desempleo regional. Recientemente, los trabajos de Blanchard y Katz (1992) y Decresin y Fatás (1995) ha motivado un extraordinario resurgimiento del análisis acerca de las causas y consecuencias de las disparidades regionales verificadas en las tasas de desocupación de una gran parte de los países Europeos. Entre los estudios más recientes desarrollados bajo esta temática se destacan los de Bentolila (1997), Taylor y Bradley (1997), Obstfeld y Peri (1998), Mauro, Prasad y Spilimbergo (1999) y Faini, Galli Gennari y Rossi, (1997).

En la primera parte del presente estudio, intentamos analizar un aspecto menos explorado del desempleo a nivel regional: las características microeconómicas del mismo. En algunos trabajos como los de Berger (1998) y Montoya (1996a y 1996b) ya se ha desarrollado una aproximación al análisis de estas características para el caso argentino. Sin embargo, ninguno de estos estudios tiene una cobertura global para todos los aglomerados del país, lo suficientemente profunda como para evaluar el impacto diferencial de la desocupación entre los diferentes sub-grupos de la población establecidos según diversas estrategias de corte. Aquí desarrollamos la estrategia de regionalización diseñada por el INDEC, agrupando los 28 aglomerado urbanos correspondientes a la onda de Octubre de 1999 en 6 regiones que denominaremos GBA, NOA, NEA, Cuyo, Pampeana y Patagónica. A partir de esa información estudiamos las características microeconómicas del desempleo en la Argentina.

Por otra parte, el diseño e implementación de las políticas públicas de empleo es un problema que plantea diversas dificultades. Primero, se presenta la problemática de definir el nivel de centralización de la política. Es decir, es fundamental definir el nivel gobierno que sería óptimo para la implementación de una política eficiente y eficaz. Segundo, debe definirse el grado y orientación de la focalización y selectividad que presentarán los distintos programas. Ambas cuestiones también han sido poco analizadas en la literatura económica argentina, en particular en lo relevante al diseño de la política de empleo.

La segunda parte del trabajo busca discutir y desarrollar un marco general para el diseño de políticas de empleo a partir de la utilización de la información que surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

La problemática del diseño de políticas de empleo debe tener en cuenta el hecho de que la desocupación afecta de manera asimétrica a las distintas regiones del país y dentro de las mismas de forma diferente a distintos sub-grupos de la población. Nosotros ensayaremos un enfoque que parte del estudio de los determinantes de la incidencia de la desocupación (a partir de modelos PROBIT) en diferentes sub-grupos poblacionales y tomando en cuenta la perspectiva regional.

⁺ Una primer versión de este trabajo fue presentado en las XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 2000, Córdoba, Argentina.

La estructura del trabajo es la siguiente. Luego de esta breve introducción se presenta un análisis de los hechos estilizados del desempleo en las distintas regiones del país, para diferentes subgrupos de la población clasificados según diversas variables significativas. En la tercer sección se discute la implementación de un análisis probabilístico para estimar la incidencia marginal sobre la probabilidad condicional de desocupación de cada uno de sus microdeterminantes. En la cuarta sección se analizan los resultados más relevantes. En la quinta sección se discute un marco conceptual adecuado para la definición de las políticas públicas de empleo, tomando en cuenta las dimensiones del nivel de centralización y el grado de focalización y selectividad de las políticas. En la sección sexta se desarrolla la implementación empírica de un modelo para diseño de políticas de empleo que toma en cuenta los resultados del análisis probabilístico. La séptima sección presenta un indicador del grado de complejidad de la implementación de las políticas en las diferentes regiones del país. Por último, presentamos las conclusiones, la bibliografía y cuadros anexos.

2. Los hechos estilizados

Centrando el análisis en los datos desagregados del desempleo se pueden distinguir ciertas características microeconómicas a nivel regional:

Las tasas de desocupación son menores -en todas las regiones- para los **jefes de familia** que para el resto de los integrantes del hogar.

Las tasas de desocupación son notablemente mayores para los jóvenes¹ que para el resto de los trabajadores en todas las regiones, superando entre un 65% (GBA) y un 148% (NEA) a las tasas generales de cada región. Además, dicho grupo posee el menor coeficiente de variación entre regiones, lo cual muestra una cierta homogeneidad geográfica con respecto a este problema. Dentro de este subgrupo, la desocupación de las mujeres es un 16% más elevada que la de los hombres para el total de aglomerados.

En el grupo de trabajadores en edad central (25-49 años), la tasa de desocupación es entre un 19% y un 32% menor que la general por región. También en este grupo la desocupación de las mujeres es más elevada que la de los hombres (28.5% en promedio).

En el caso de los trabajadores entre 50 y 59 años la tasa de desocupación es similar a la general, aunque muestra fuertes fluctuaciones entre regiones, dado que únicamente en el GBA dicha tasa es mayor a la general mientras que en el resto de las regiones es inferior. La situación se diferencia claramente por sexo, dado que para las mujeres es menor en todas las regiones (representa en promedio menos del 60% de la tasa general femenina) mientras que para los hombres es un 27% mayor en promedio (aunque circunscrito a 2 regiones: GBA y Patagonia). Esto probablemente se debe, no a que las mujeres de esta edad consigan más fácilmente un empleo que los hombres, sino a que su participación en el mercado de trabajo es también mucho menor. Dicha proposición se confirma por el hecho de que sea el único grupo en el cual la tasa de desocupación es menor que la masculina para todas las regiones.

Tal como se había observado para la Provincia de Buenos Aires (Panigo y Pérez, 1998), las tasas por **nivel de educación** no parecen mostrar que la desocupación disminuya con un mayor nivel de educación formal alcanzado², a excepción de los trabajadores de nivel superior o universitario completo que presentan una tasa de desocupación entre un 40% y un 65% menor que la general para cada región (Gallard, 1995).

La desagregación según el **decil de ingreso** al cual corresponde la familia del desocupado muestra que niveles más elevados de ingreso familiar se corresponden con bajas tasas de desocupación y viceversa. Esta correspondencia directa entre bajos ingresos y desocupación no permite dilucidar la relación de causalidad, dado que puede ser o bien que cuanto menor ingreso tenga la familia menores sean las calificaciones (educación-formación) de sus integrantes y

¹En el presente trabajo se agruparon los trabajadores desocupados en 3 grupos de edad: jóvenes (20 a 24 años), adultos (25 a 49 años) y mayores (50 a 59 años), siguiendo los cortes de edad utilizados por el INDEC.

² Más precisamente la relación encontrada pareciera poder representarse por una función senoide, donde aquellas personas con niveles de educación completos presentan una tasa de desocupación menor aún a la de aquellas que tienen un nivel de educación mayor pero sin completar.

menores sean sus conexiones para obtener un puesto de trabajo o por el contrario, puede ser que al encontrarse desocupados uno o varios miembros de una familia, ésta disminuya su nivel (decil) de ingresos.

Las tasas de desocupación correspondientes al primer decil son extremadamente mayores que las generales (272% en promedio) y que las correspondientes al décimo decil de cada región (828% en promedio).

Según el **tamaño del establecimiento** en el cual prestaba tareas anteriormente el trabajador desocupado, vemos que son las microempresas (menos de 5 personas) las que más han contribuido al total de desocupados (algo más del 50% de los desocupados), mientras que contribuyen un 46.7% en promedio a la ocupación. Sin embargo este fenómeno está fuertemente condicionado por lo que sucede en el GBA (también en la Patagonia, aunque en menor proporción dada su escasa población), ya que en 4 regiones sucede lo contrario, es decir que las microempresas contribuyen más a los ocupados que a los desocupados.

En el otro extremo, los desocupados provienen de empresas de más de 100 empleados sólo representan entre un 3.4% (Pampeana) y un 7.8% (GBA) del total de los desocupados de cada región (6.4% en promedio), mientras que aportan entre un 6.8% (NEA) y un 16.5% (GBA) del total de los ocupados de cada región (13.7% en promedio).

De esta manera, se observa el hecho de que mientras las microempresas contribuyen más al grupo de desocupados que al de ocupados, lo inverso ocurre con las grandes empresas. Existen argumentos tanto desde la perspectiva micro como de la macroeconómica que se utilizan para explicar este fenómeno. En el primer caso se aplica la idea de que los costos de despido son mayores para las grandes empresas porque toman más trabajo formal, mientras que en el segundo se relaciona a la destrucción creadora con las altas tasas de mortalidad de las pequeñas empresas, reflejando que los costos de las recesiones económicas no son soportados homogéneamente por los distintos sectores empresarios.

Respecto a la **calificación de la tarea**, puede expresarse como resultado general que solamente las tareas no calificadas contribuyen más a la desocupación que a la ocupación en todas las regiones, existiendo diferencias regionales poco significativas en la intensidad del efecto. En el caso de los trabajadores en tareas técnicas y profesionales su contribución al total de ocupados es bastante mayor (18.5% y 9.4% respectivamente) que la correspondiente a los desocupados (8.5% y 2.4% respectivamente). La explicación para este resultado puede estar asociada a la mayor elasticidad precio de la demanda por trabajadores que realizan tareas poco calificadas o la existencia de shocks sesgados contra los trabajadores menos calificados (Krugman, 1996).

La composición de la desocupación por **sector de actividad** muestra que el sector que presenta la mayor tasa de desocupación es la construcción (24.7% promedio), a excepción del NEA donde este desalentador récord lo ostenta la industria manufacturera.

Al mismo tiempo, se puede observar que las menores tasas de desocupación se encuentran en los sectores Público y/o Servicios varios (incluye administración pública y defensa, Enseñanza, servicios sociales y de salud, otros servicios comunitarios y personales) y Servicios Públicos básicos (suministro de electricidad, gas y agua) con algo menos del 10% (9.8% y 9.9% respectivamente). Díaz Cafferata y Figueras (1995) y Montoya (1996b), plantean que la baja tasa de desocupación en el sector público tiene que ver con el sobredimensionamiento del mismo, especialmente a nivel regional.

La existencia de significativas divergencias regionales en la incidencia de la desocupación a través de los distintos sub-grupos de población sostiene la hipótesis en la cual se apoya nuestro trabajo, fortaleciendo la necesidad de establecer un criterio objetivo para la implementación de políticas y apoyado en las características del fenómeno en su dimensión más amplia.

En la siguiente sección construiremos una serie de modelos probit para determinar que variables se asocian específicamente a la desocupación en las diferentes regiones. Además, dado que buscamos definir criterios para el diseño de políticas públicas adecuadas para atacar el problema con la mayor eficacia y eficiencia posible, construiremos modelos adicionales para distintos sub-grupos poblacionales, ya que tenemos la presunción de que la incidencia de los diferentes factores sobre los mismos no es simétrica.

3. Análisis probabilístico de los microdeterminantes de la tasa de desocupación

El análisis probabilístico de los determinantes de las distintas categorías ocupacionales es un instrumento econométrico poco utilizado internacionalmente en el análisis regional del mercado laboral. Mauro, Prasad y Spilimbergo (1999) han publicado recientemente un trabajo de estas características para Italia, focalizando el análisis en los determinantes de la probabilidad de empleo. Los resultados más significativos que pueden extraerse son los siguientes: a) La probabilidad de empleo es mayor para los hombres, cualquiera sea la región y b) Un mayor nivel de educación aumenta la probabilidad de empleo, pero solamente en el norte de Italia.

Para nuestro país el uso de esta metodología en el ámbito regional es aún menor. En este trabajo utilizaremos la metodología desarrollada en Panigo y Pérez (1998), que se base en la técnica de estimación PROBIT³. Las variables a tomar en cuenta como factores importantes en la determinación de la probabilidad de encontrarse desocupado pueden ser: de tipo personal, asociadas al puesto de trabajo ocupado, o de tipo macroeconómico o regional. En este trabajo nos concentraremos en los primeros dos tipos de factores⁴. Entre las características personales que incorporamos se encuentran las siguientes:

El rol de la Riqueza Familiar. La riqueza familiar puede actuar como un subsidio a la búsqueda, de forma tal que una mayor riqueza (o ingreso familiar), eleva el salario de reserva de los trabajadores lo cual induce un mayor tiempo de búsqueda, y consecuentemente, un mayor tiempo de desempleo (Acemoglu y Shimer (1997), Diamond (1981) y Acemoglu (1997)).

Un enfoque alternativo, complementa a la teoría de decisión en base microfundamentos con elementos de la teoría clásica del salario (Botwinick, 1993). En primer lugar afirma que a menores ingresos familiares, mayor es el esfuerzo a realizar para mantener un ingreso de subsistencia (que permita la recomposición de la fuerza de trabajo) por lo que mas individuos de la familia deben buscar empleo aunque no tengan las características que el mercado requiera. Visto de otra forma, a mayores ingresos familiares menor es la presión resultante de la falta de trabajo remunerado, por lo que los integrantes de dicha familia pueden retirarse de la PEA⁵. Es importante remarcar que se debe indagar aún más sobre el orden de causalidad pues también es probable que haya un

³La especificación PROBIT se utiliza para analizar datos cualitativos que reflejan una elección entre dos alternativas. La interpretación de los coeficientes de un modelo PROBIT es similar a la interpretación de una salida de regresión realizada por Mínimos Cuadrados Ordinarios, pero el análisis de las magnitudes de los coeficientes debe hacerse teniendo en cuenta las formas funcionales PROBIT. Dado que la variable dependiente es un indicador binario, los coeficientes estimados miden el cambio en el valor esperado (probabilidad) de la variable explicada en respuesta a cambios en las variables explicativas relevantes. Para mayor detalle ver Pindyck, R. S. y Rubinfeld, D.L. (1991).

⁴ Se tomaron las siguientes variables como aproximación de las variables explicativas de la probabilidad de estar desocupado:

Estado: Es la variable explicativa binaria. Toma el valor 1 si el individuo esta desocupado y 0 en otro caso.

Decif: Indica el decil de ingresos al que pertenece la familia del encuestado (que toma valores de 1 a 10). Lo utilizamos como proxy de la riqueza familiar.

Edu: Indica el nivel máximo de educación alcanzado por cada individuo (tomando valores de 1 a 7) como proxy del nivel de capacitación general formal. Para captar el efecto de reversión señalado oportunamente incluimos en un modelo a edu2 (edu al cuadrado)

Edad: Toma los valores de la edad declarada por cada encuestado. Para verificar el momento en el cual la depreciación del capital humano es mayor que el que se incorpora construimos edad2 (edad al cuadrado).

Sexo: Es una variable binaria que toma un valor igual a 1 cuando el entrevistado es hombre y 2 si es mujer.

Tarea: Es variable que representa al grado de dificultad de la actividad laboral que realiza o realizaba el encuestado en su lugar de trabajo. Comenzando por un valor unitario con el cual se identifica a las tareas no calificadas, la variable toma los valores 2, 3 y 4 para tareas calificadas, técnicas y profesionales, respectivamente.

Tamaño: Indica el tamaño de la empresa en la cual trabaja o trabajaba el encuestado. La misma toma valores que van de 1 a 6, representando empresas con 1, 2 a 5, 6 a 25, 26 a 100, 101 a 500 y más de 500 trabajadores, respectivamente.

S 2: Identifica al sector de industrias manufactureras. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 3: Identifica al sector de servicios públicos básicos. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 4: Identifica al sector de la Construcción. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 5: Identifica al sector Comercio. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 6: Identifica al sector Transporte. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 7: Identifica al sector Financiero, Inmobiliario y de servicios empresariales. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

S 8: Identifica al sector público y servicios varios. Esta variable dummy tomará el valor 1 si la persona trabaja o trabajaba en una empresa del sector y 0 en otro caso.

⁵ Para una formalización de este "efecto ingreso" ver Carrera, Félix y Panigo (1996)

efecto de retroalimentación y que así como el ingreso familiar influye sobre la desocupación, la desocupación lo haga sobre aquél.

El efecto de la capacitación general (educación formal): Suele señalarse que incrementos en el nivel de capacitación general siempre reducen la probabilidad de desocupación. Alternativamente, podría argumentarse que el impacto de un incremento en la capacitación tiene efectos heterogéneos según el nivel de capacitación que se alcance. Más en particular, que solo los estudios universitarios reducen significativamente la probabilidad de desocupación, mientras que capacitarse más en niveles inferiores no disminuye significativamente dicha probabilidad.

La influencia de la edad sobre la acumulación de capital humano: Existe la presunción de que hay un momento en el cual cumplir un año más de edad genera una depreciación del capital humano más grande que aquel que se puede adquirir en el mismo lapso de tiempo (Becker (1964)) con lo que aumenta la probabilidad de desocupación.

La discriminación sexual en materia de empleo: En la explicación de este fenómeno confluyen tanto factores económicos como no económicos. El notable incremento de la tasa de actividad femenina en los últimos años y las graduales reformas culturales de la sociedad en su conjunto han llevado a la mujer a jugar un rol preponderante en la explicación del incremento de la PEA. Al mismo tiempo, del lado empresarial, sigue en pie todavía la noción de que la productividad media anual de la mujer es sensiblemente inferior a la del hombre entre otras cosas debido a los períodos de licencia que obligatoriamente debe otorgar la empresas a sus empleadas mujeres (en el sector privado, licencia por maternidad, en algunas reparticiones del sector público la licencia de un día por período menstrual, etc)

Además de las variables asociadas a características de los individuos (riqueza, nivel educativo, edad, y sexo), una variedad de características del puesto de trabajo ocupado influyen la probabilidad de que una persona caiga en la desocupación.

El papel del tamaño de la empresa: Sobre esta idea convergen perspectivas diferentes. La primera, derivada de un enfoque microeconómico, señala que a mayor tamaño de la empresa mayor es el control ejercido sobre la misma por los organismos de fiscalización de los distintos niveles de gobierno.

De esta manera, la ganancia esperada derivada del incumplimiento de las normas legales asociadas con las modalidades de contratación se reduce con el tamaño de la empresa. Más precisamente, esto induce a que las grandes empresas sean quienes tengan mayores incentivos a eliminar el trabajo “informal”, lo cual incrementa⁶ los costos despido y reduce la probabilidad de desocupación para los trabajadores de las mismas.

Desde el campo macroeconómico se esgrime una visión complementaria, originaria en la noción schumpeteriana de la destrucción creadora. En líneas generales se puede afirmar que las pequeñas y medianas empresas son quienes encuentran mayores dificultades para soportar la dinámica del ciclo económico. Los shocks que afectan a la economía no lo hacen uniformemente entre sus componentes, siendo las pequeñas empresas las principales damnificadas en los procesos recesivos. En consecuencia este sector empresarial es el que presenta el mayor dinamismo en lo referente a su tasa de natalidad y mortalidad empresarial, lo cual resulta en una mayor probabilidad de desocupación para los empleados que en ellas trabajan.

La importancia del nivel de calificación de la tarea: La idea general es que el desarrollo de tareas de alta calificación estaría asociado, por lo general, a la adquisición por parte del trabajador de más elevados niveles de capital humano en forma de capacitación específica (Becker, 1964), reduciendo así la probabilidad de despido por parte de una empresa que no desearía perder el capital humano que ella misma financió. Por el otro es aceptado que en los períodos de transición económica donde existen grandes cambios tecnológicos, las actividades dentro de una empresa menos susceptibles a despidos son, en términos generales, las de más alta calificación.

El impacto diferencial del desempleo entre los distintos sectores económicos: En particular intentamos verificar la incidencia en la probabilidad de desocupación de trabajar o haber trabajado en los distintos sectores de la economía. La hipótesis es la que sugiere que existen notables

⁶ Aunque cada vez en menor proporción por el auge de las distintas modalidades de contratación “flexibles”.

diferencias en materia de empleabilidad, según la rama o sector de la economía para la cual una persona ofrece su fuerza de trabajo.

4. Principales resultados

A continuación presentamos y discutimos brevemente los resultados de los modelos PROBIT construidos para las distintas regiones y sub-grupos poblacionales al interior de las mismas. Como esperábamos la incidencia de la desocupación tiene importantes diferencias tanto inter como intra-regionales, lo cual es un fuerte indicador de que las políticas públicas de empleo debieran, en principio, ser evaluadas con especial cuidado respecto de su amplitud y nivel de gestión.

Entre las principales observaciones que pueden hacerse respecto a los mismos se encuentran las siguientes:

Trabajar en la Construcción (S4) es la característica que más incrementa la probabilidad de desocupación. Este resultado, intuitivo en base a lo que muestran las tasas regionales, presenta cierta contradicción con el resultado hallado por Porto y otros (1999), quienes encuentran que las regiones más especializadas en la construcción tienen menores tasas de desempleo. Si bien la contradicción no es directa, es un aspecto a indagar con un mayor grado de detalle.

Las dos variables que más reducen la probabilidad de desocupación son DECIF (única variable significativa para todos los grupos y regiones) y S8. Con respecto a la primera de estas variables, habíamos remarcado en la sección anterior que no se podía establecer una relación de causalidad específica ya que, por ejemplo, podría ser que las personas pobres tuvieran menos posibilidades de conseguir un empleo o que por no tener empleo las mismas sean pobres.

La idea central es que la incidencia de la desocupación esta fuertemente relacionada con el ingreso. Sin embargo, al desarrollar regresiones para distintos grupos de la población, y sabiendo que la desocupación de los trabajadores secundarios influye sólo parcialmente en el ingreso total familiar, podemos afirmar que la relación causal para esta relación negativa entre DECIF y probabilidad de desocupación se explica por el predominio del efecto ingreso sobre el efecto sustitución en la oferta de trabajo⁷ y por la discriminación laboral que sufren las personas de menores ingresos.

La variable S8 representa al trabajo en el sector público y otros servicios. Tal como habíamos encontrado en las páginas previas, pareciera existir una mayor estabilidad laboral (o facilidad para encontrar empleo, aunque posiblemente en actividades "refugio" de baja productividad e ingresos) en este sector en relación al resto de la economía.

También se observa un efecto negativo sobre la probabilidad de desocupación del nivel de calificación de la tarea, conforme a la explicación desarrollada en las páginas previas.

Se puede apreciar, con la excepción del NEA y la Patagonia, cierta discriminación sexual (una mayor probabilidad de desocupación) para las mujeres.

Finalmente, es muy llamativo el efecto de la educación sobre la probabilidad de desocupación. A diferencia de los resultados encontrados por Pessino (1996) o Montoya (1996a), al tomarse en cuenta otros factores explicativos, la educación no es una de las variables más relevantes en la explicación de la probabilidad de desocupación.

Al desagregar los resultado por grupos y regiones encontramos que existen fuertes diferencias regionales en los microdeterminantes de la probabilidad de desocupación:

La mayor probabilidad de desocupación para las mujeres tiene efecto más fuerte en el subgrupo de adultos que en los restantes, a excepción de Cuyo donde el efecto es mayor para los jóvenes.

A excepción del GBA, la variable DECIF tiene mayor efecto sobre los jóvenes que sobre los adultos.

Las variables de educación no son muy significativas para los distintos sub-grupos de población. Sólo en el NOA la variable EDU es significativa para todos los subgrupos.

⁷ Ver Panigo (1999)

La variable tamaño es significativa principalmente en el GBA, es decir que trabajar en empresas grandes disminuye la probabilidad de estar desempleado.

En 5 de las 6 regiones el efecto negativo de la calificación de la tarea es mayor entre los hombres que entre las mujeres.

En la mayoría de las regiones la edad tiene efectos mayores en los hombres que en las mujeres.

A excepción de las variables que representan al sector 4 y al sector 8 (con los efectos ya mencionados), la significatividad del resto de los microdeterminantes de la probabilidad de desocupación asociados al sector de actividad presenta una dispersión muy grande. Se destacan S3 (sector de servicios públicos básicos), ya que no es significativa para ningún grupo y región; y S6 (sector transporte) que incrementa fuertemente la probabilidad de estar desocupado en algunos grupos particulares (mujeres y mayores en el NEA, adultos en el NOA y jóvenes en la Patagonia) mientras que disminuye dicha probabilidad en el GBA (especialmente para los trabajadores adultos).

5. Marco conceptual para el diseño de políticas públicas

Los resultados del análisis probabilístico proveen de elementos fundamentales para la definición de las políticas públicas de combate al desempleo.

Se consolida la idea de que las políticas públicas de empleo debieran tener en consideración la notable dispersión en la incidencia de los distintos factores que se asocian a la desocupación. Esta dispersión no se presenta sólo entre las distintas regiones, sino que encontramos que aún dentro de las regiones existe un importante grado de heterogeneidad en los efectos de diversas variables sobre la probabilidad individual de caer en la desocupación. Esas divergencias deben claramente ser tomadas en cuenta en el diseño e implementación de las políticas.

Sin embargo, los resultados también señalan la existencia de un conjunto de elementos que presentan elevada homogeneidad, algunas al interior de las regiones y otras en el conjunto de las mismas.

En este plano es clave la discusión entre los criterios de centralización versus descentralización de las políticas, y la necesidad de políticas universales (generales) versus las políticas focalizadas.

En primer lugar, es fundamental señalar (en el caso de la discusión de políticas de combate al desempleo) la diferencia que hay entre "la política de empleo", noción aplicada a la política económica del pleno empleo de inspiración keynesiana, de las políticas de empleo en plural, que algunos califican de específicas como precaución suplementaria (Ray y otros, 1988). Aunque todavía se utiliza, la noción en singular tendió a ser reemplazada desde fines de los 70 por la de políticas en plural. Para el caso francés, algunos autores (Join Lambert y otros, 1994) hablan de una explosión de las políticas específicas de empleo y observan una rápida diversificación, orientada a enfrentar una multitud de situaciones diferentes, y ya no para resolver el problema del empleo de manera estructural. En este trabajo vamos a concentrar la atención en estas últimas.

5.1 Descentralización / centralización

En cuanto al primer aspecto, suelen señalarse las bondades intrínsecas de la descentralización de la definición y gestión de las políticas públicas. Se señalan los beneficios supuestos en términos de eficiencia y equidad debido a la mejor utilización del conocimiento local, así como una mayor responsabilidad en la gestión de las políticas debido al mayor grado de responsabilidad ("accountability") de los gobiernos locales (en particular, cuando son estos quienes financian los programas).

En general, pueden encontrarse dos enfoques sobre la política de descentralización. Por un lado, el enfoque de descentralización "de arriba hacia abajo" presenta esta política esencialmente como un instrumento del gobierno central para transferir el déficit a niveles inferiores de gobierno (Bird, 1996). En la discusión teórica se plantea que en el marco de este tipo de descentralización los gobiernos centrales buscan incrementar el bienestar general, aumentando la eficiencia asignativa.

Sin embargo, este objetivo es más un supuesto normativo, que un reflejo de lo que efectivamente sucede.

Un segundo enfoque es la política de descentralización de "abajo hacia arriba" que busca asignar prioridad a los valores políticos tales como el sentido de la participación y responsabilidad locales, así como a la eficiencia asignativa. Esta perspectiva supone que las decisiones del gobierno local pueden ser malas desde la perspectiva del gobierno central o de un observador independiente, pero si fueron tomadas es porque eran las correctas desde el punto de vista local. Entonces, desde este punto de vista, la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de los que se ven afectados por las decisiones locales.

Sin embargo, hay diversos problemas que pueden surgir con la descentralización. Se señalan fuertes críticas a la idea de que los gobiernos locales actuarán de manera más eficiente y democrática (Bird, 1996). Además, se agregan la dificultad o inconveniencia de descentralizar la generación de los recursos, lo cual puede resultar en niveles de gasto insuficientes en las jurisdicciones locales. Esto resulta en un importante problema de equidad interjurisdiccional ya que en los gobiernos locales con menos capacidad financiera, y probablemente con personas más necesitadas, este problema es más acentuado.

En el caso particular de las políticas públicas de empleo, la duplicación de esfuerzos para resolver un problema que ataca simultáneamente a las distintas jurisdicciones, puede llevar a una fuerte ineficiencia en la utilización de los recursos públicos. En los EEUU, un estudio del General Accounting Office encontró, en 1994, 154 programas de empleo y capacitación destinados a los *económicamente desfavorecidos*, administrados por 14 agencias federales diferentes (GAO, 1994 citado en Pérez, 1999).

La existencia de un problema generalizado de desempleo en las distintas regiones del país podría estar indicando la necesidad de establecer una política de carácter nacional antes que varios programas de nivel sub-nacional.

La literatura tradicional sobre descentralización fiscal plantea una serie de criterios que deben satisfacerse para que ciertas políticas públicas puedan ser eficientemente aplicadas de manera descentralizada. Primero, en la medida en que existan fuertes externalidades (o efectos derrame) de la política social de un estado local a otro, la gestión centralizada de la misma será más eficiente. Segundo, debido a la existencia de economías de escala, es posible que la gestión centralizada sea más eficiente.

La descentralización plantea severas exigencias gerenciales de coordinación con otros poderes, y con organizaciones sociales regionales y comunales pertinentes. Es importante también fortalecer los entes que cumplen tareas supervisoras y normativas, introduciendo herramientas que faciliten delegar autoridad, y evaluar y supervisar lo delegado (Sojo, 1997). Es fundamental garantizar la capacidad administrativa de los niveles inferiores de gobierno antes de proceder a la descentralización. La transferencia de la gestión e implementación de programas a niveles de gobierno que no poseen una estructura técnico-administrativa preparada puede empeorar seriamente la ejecución de los mismos en lugar de mejorarla.

Un ejemplo de intervención pública en el mercado de trabajo caracterizada por su descentralización es el de los EEUU desde la administración Nixon: el Congreso es quien establece los objetivos globales de las acciones federales (coordinadas desde el Departamento de Trabajo) y desbloquea los fondos necesarios para su implementación; los Estados se encargan de la aplicación de las normas y dispositivos federales, de manera que el seguro de desempleo, los aportes y las prestaciones difieren de un estado a otro, y finalmente, la concepción e implementación de los programas se efectúa en el ámbito local (Pérez, 1999).

Sin embargo, el concepto de federalismo que subyace en este movimiento de descentralización comporta un riesgo importante: el de una progresiva falta de compromiso financiero por parte del Estado Federal. (Barnow, 1993).

Nuevamente el caso americano es ejemplo de este problema: con la reforma del sistema de asistencia de 1997, cuyo objetivo es incrementar el poder discrecional de los Estados para suministrar asistencia a las familias necesitadas, desaparece el derecho que tenían los Estados a

una ayuda ilimitada del gobierno federal. Esto significa que en adelante estos últimos soportarán solos el peso financiero de un aumento de la pobreza o el desempleo (Blank, 1996).

En principio, la gestión descentralizada no conducirá al mismo patrón de gasto que el gobierno central, salvo en el caso excepcional en que los objetivos del gobierno central y local coincidan. De esta manera, es inevitable que surjan conflictos entre ambos niveles de gobierno sobre que es lo que debe hacerse, aún en el caso de que ambos niveles prioricen el objetivo de servir a los intereses de sus habitantes.

En el citado caso de los Estados Unidos se presentaron recurrentes problemas debido a la diferencia entre las orientaciones fijadas por el Congreso y los objetivos efectivamente perseguidos por los gobiernos locales. Para asegurar su convergencia se introdujeron mecanismos de control de la utilización de fondos federales, consistente en estándares de rendimiento (tasa de colocaciones, salarios, cantidad de horas trabajadas) que los estados deben alcanzar so pena de sanciones.

También en la política de empleo en Suecia se observa descentralización (marcada por la estructura descentralizada de la organización de la Dirección General del Trabajo) que junto a la especificidad del modo de asignación de recursos permitió tomar mejor en cuenta la especificidad de los desequilibrios en los mercados de trabajo locales. La estructura decisional descentralizada y el financiamiento local (en parte) de la ayuda social aseguran así una cierta convergencia de interés entre los niveles central y local. Este reparto de responsabilidades es así un marco institucional favorable a la implementación de una política activa de empleo creando, además, una fuerte incitación financiera a las administraciones locales para participar en el proceso de decisión y elaboración de políticas de empleo (Anxo, 1999).

5.2 Focalización, Selectividad y Universalidad

El término focalización es traducción del término "targeting" o "target oriented" y al igual que éste, no expresa felizmente la idea de selectividad y hasta resulta tautológico, considerando que toda política tiene una población objetivo, definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales se pretende desligar la focalización (Sojo, 1990).

En el sentido estricto de universalidad (ausencia de toda condición), sólo un beneficio destinado a todos sin ninguna condición puede ser calificada de universal. Tal prestación universal no supone ninguna relación entre contribución y prestación social. (Greiner y Demuijnck, 1998). Es difícil encontrar políticas que sean absoluta o completamente universales⁸.

La focalización de las políticas sociales tuvo su auge en los ´80, cuando organismos como el Banco Mundial, en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales, abogaron por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante programas focalizados y por dismantelar los servicios universales, evaluados muy negativamente como un todo (Sojo, 1997).

En el plano del debate entre la focalización ("targeting") y la universalidad de las políticas, suelen enfatizarse los beneficios de la primera opción. La focalización de los programas sociales lograría reducción del costo fiscal de los mismos, al acotar el universo de los que podrían eventualmente acceder a los beneficios (muchos, supuestamente, sin necesitarlos). La focalización es un intento deliberado para concentrar los beneficios de un programa en aquellos que "realmente" lo necesitan.

Sin embargo, en la implementación de la focalización surgen diversos problemas que reducen su eficiencia. Primero, el peso muerto: si bien la gente recibe un beneficio, sus circunstancias de vida no son materialmente afectadas por la política (es nuestro caso, si bien el desempleado podría llegar a recibir un subsidio por desempleo, el continuará en ese estado). Segundo, hay derrames, ya que puede ocurrir que reciba ayuda gente que no se intentaba o no era necesario ayudar. Tercero, surgen diversas ineficiencias producto de los costos de administrar los programas, ya que

⁸ Por ejemplo, la educación pública y gratuita no es universal en tanto se encuentra orientada a un claro sub-grupo poblacional (los jóvenes de hasta 18 años); el sistema de hospitales públicos, que en principio parece ser un servicio universal, no lo es en tanto su población objetivo son tan sólo aquellas personas que se encuentran enfermas. Claro está, en estos y otros casos similares la definición de una política como universal o focalizada es más bien una cuestión de grado, antes que un criterio absoluto.

existe un cierto intercambio entre una mayor precisión en la focalización y los costos de selección. Cuarto, la política focalizada puede no ser exitosa en alcanzar a aquellos que buscaba beneficiar.

El problema de la eficacia de la política recibe una ponderación mayor que la eficiencia en el caso de la política social (incluida la política de empleo): el peso muerto y los derrames pueden ser tolerados, pero un bajo nivel de alcance respecto de la población objetivo implica que la política no puede considerarse exitosa (Spicker, 1998). En tal sentido, el Banco Mundial promueve para los países subdesarrollados la utilización de criterios "amplios" de focalización basados en indicadores fáciles de construir, seleccionando regiones, grupos de edad, género u otros grupos con características comunes (Banco Mundial, 1990, citado por Spicker, 1998).

Por otro lado, la política de focalización presenta ciertas dificultades respecto a su viabilidad y conveniencia técnica, y las consideraciones de orden político. Basándose en ello, puede distinguirse entre la focalización severa ("tight targeting") y la focalización amplia ("broad targeting"), donde la primera atiende consideraciones de eficiencia y justicia social, mientras la segunda se ajusta a criterios de equidad más amplios que permiten ganar el apoyo político de los influyentes estratos medios y faciliten su aplicación y permanencia en el tiempo (Nelson, 1989 citado en Sojo, 1990).

La selectividad suele ser confundida con la focalización, y, si bien no son lo iguales, en algún sentido puede decirse que se encuentran relacionadas. Mientras la focalización implica, como señalamos, la definición del grupo objetivo de una política pública, la selectividad representa el establecimiento de un criterio más específico de elección de los beneficiarios de la política social dentro del universo de personas definidos anteriormente (es decir, al nivel de la focalización). La selectividad suele referirse a la selección de los beneficiarios sobre la base de los ingresos, pero (y en particular, en el caso de las políticas de empleo) la misma puede referirse a otros criterios utilizados para definir los requisitos de acceso de los beneficios de un programa⁹.

Diversos argumentos son esgrimidos contra la selectividad en la política social. Townsend (1976) plantea uno de los mayores problemas de la selectividad cuando señala que la misma "... promueve las relaciones jerárquicas de superioridad e inferioridad en la sociedad, disminuye antes que mejora el status de los pobres, y tiene el efecto de incrementar antes que disminuir las desigualdades sociales. Antes que discriminar de manera sensible diferentes tipos de necesidad coloca a los desempleados, a los enfermos, los viudos, los ancianos y otros en una categoría indiferenciada e inevitablemente estigmatizada...".

Por otra parte, el proceso de identificación de los beneficiarios suele ser, además de estigmatizante¹⁰, muy intrusivo y complicado. Existen asimismo problemas de delimitación, en la determinación de quien debiera ser seleccionado y quien excluido.

Se señala el potencial problema de la baja utilización de los servicios debido a las barreras de acceso que la misma selectividad crea. Debido al efecto estigmatizante los individuos pueden renunciar a hacer valer sus derechos, transformándose la discriminación positiva en una discriminación negativa (Greiner y Demuijnck, 1998).

Por otra parte, la selectividad puede producir incentivos perversos¹¹. Asimismo, la política de selectividad puede ser administrativamente costosa. Además, pueden producirse ineficiencias como la conocida "paradoja de la focalización", descrita por Keen (1991), producto de que a

⁹ Otros autores, como Greiner y Demuijnck (1998), señalan que el acceso a los beneficios de las políticas social pone en juego tres tipos de condiciones: la contribución, los recursos y la compensación, que corresponden a 3 principios de justicia distributiva: a cada uno según sus contribuciones, a cada uno según sus necesidades y a cada uno según sus desventajas.

¹⁰ Las poblaciones objetivos son regularmente construidas a partir de normas sociales, expectativas, lenguaje e imágenes (Berrick, 1998). Esas construcciones sociales son normalmente de naturaleza evaluativa y se diseñan para caracterizar los atributos positivos y negativos de distintos grupos sociales. Grupos sociales poderosos, identificados de manera positiva son frecuentemente receptores de políticas favorables, en parte porque estos grupos tendrán mayores posibilidades de participar del proceso político, pero también porque se entiende que su accionar debe ser reforzado. Por otra parte, grupos negativamente construidos (identificados) pueden ser sujetos a políticas punitivas o aun represivas diseñadas para restringir o modificar su conducta. Los beneficios sociales obtenidos a partir de esta estrategia de focalización pueden resultar en cambios en el comportamiento "no-tradicional" de ciertos grupos mientras que envía un mensaje respecto a las normas socialmente aceptables al resto de la comunidad.

¹¹ Este es el caso de las "trampas de pobreza". En la medida en que la persona logra salir de la condición que la hace beneficiaria de un programa social, los beneficios que recibe del mismo se van reduciendo. Desde una visión meramente utilitarista, esto plantearía serios incentivos negativos a que la persona se esfuerce por salir de su condición de asistido. Sin embargo, no parece que sea cierto que para una persona es lo mismo ser pobre y asistido, que dejar de ser pobre por su propio trabajo (aunque eso implique la pérdida del beneficio social). La posibilidad de salir de la condición de exclusión o indigencia es, en sí mismo, un fuerte incentivo a esforzarse.

mayor grado de necesidad, más costoso es satisfacer esa necesidad. Esto significa que los menores costos unitarios para el programa serían alcanzados excluyendo a aquellos con mayores necesidades (Spicker, 1998).

También se señala que la selectividad reduce el riesgo moral (moral hazard) ya que las condiciones de acceso disuaden a las personas (procedimientos más o menos estigmatizantes, trámites administrativos pesados y repetitivos, control de sus condiciones de vida, exigencias de contrapartida, etc.). De esta manera, se pretende que sólo aquellos que se encuentren realmente necesitados completen los requisitos. Hay una auto-selección. En esta lógica no se trata tanto de ayudar a la gente sino de incitarlos a que ellos realicen las elecciones que los hagan salir de la pobreza o el desempleo. Se supone que la gente es en buena medida responsable de su situación.

Esta justificación tiene una dimensión moral o normativa. Ella supone que es preferible para los individuos (o para la sociedad en su conjunto) que ellos mismos tomen a cargo su destino más bien que depender del sistema de seguridad social. La selectividad no es entonces más que la expresión de un pragmatismo sobre el plano social (controlar los gastos sociales) (Greiner y Demuijnck, 1998).

La política de empleo norteamericana también es ejemplo de focalización y fuerte selectividad, dado que “los primeros beneficiarios de los programas de empleo y capacitación fueron los *económicamente desfavorecidos*, los cuales tenían un nivel de recursos inferior al umbral de pobreza y una acumulación de desventajas (nivel de educación, edad, situación familiar, problemas de salud mental y física, condiciones de vivienda, etc.) a los cuales se atribuía la situación de pobreza” (Pérez, 1999).

La focalización de las acciones sobre esta fracción de mano de obra estaba justificada por un análisis que hacía de la pobreza el resultado de la subinversión en capital humano, un círculo vicioso mantenido por un autobloqueo sociocultural (Gazier, 1987). De esta manera, los jóvenes *económicamente desfavorecidos* se convierten en el objetivo prioritario de la política de empleo.

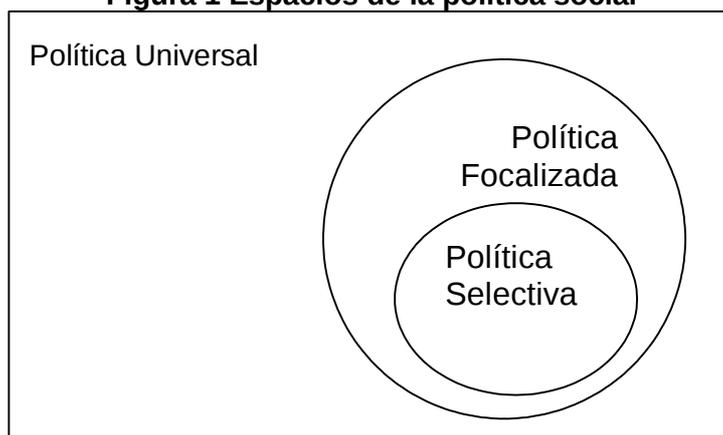
Sin embargo, este sistema también presenta problemas, ya que, por su carácter descentralizado, la incitación para alcanzar los estándares federales produce sesgos en la selección de los beneficiarios del programa. Esto implica, a su vez, que el Estado federal deba controlar el acceso al programa definiendo cuotas de grupos de población que deben ser atendidos con prioridad (Pérez, 1999).

Para que una política focalizada sea eficaz se señalan dos elementos fundamentales (van de Walle, 1998). Primero, es clave identificar una característica asociada a las personas que debieran ser beneficiarias de la misma, que permita diferenciarlas de aquellos que no debieran recibir beneficios. Segundo, debiera buscarse que el programa induzca la auto-selección de los beneficiarios, en el sentido de inducir sólo a aquellos que se busca alcanzar, y no a otros. El primer elemento es clave no sólo para la definición del grupo objetivo, sino también para establecer el grado de selectividad de un programa.

Los problemas de la focalización son, de cualquier modo, similares a los problemas de la selectividad. Hay dificultades significativas para identificar los grupos objetivo, existen problemas de delimitación de los grupos, y hay potenciales problemas de crear barreras al acceso. Esto se aplica tanto a la focalización de acuerdo a las necesidades como a otros tipos de focalización. Para la focalización hacia grupos no identificados de acuerdo con sus necesidades, pueden surgir también problemas de equidad.

En definitiva, selectividad y focalización no son lo mismo (Figura 1). Si la selectividad puede orientarse hacia las personas que se encuentran en mayor necesidad, la focalización no siempre lo hace. La elección de un grupo objetivo de una política tal como las mujeres, los niños o los ancianos implica focalización, aunque no necesariamente selectividad. Si no hay requisitos adicionales para ser identificado como en necesidad, más allá de pertenecer al sub-grupo de población, la política no será selectiva, sino universal (respecto del grupo objetivo).

Figura 1 Espacios de la política social



La focalización suele definirse, entonces, como el proceso de orientar una determinada política pública (junto con los recursos presupuestarios) a un sub-grupo específico de la población. Al considerar los métodos para definir los criterios de focalización pueden señalarse, al menos, tres métodos de definición de los grupos objetivos, basados en diferentes maneras de identificar a los "más necesitados" (Bolderson y Mabbet, 1996 citado en Mackey, 1998):

Focalización por categorías o categorial. La determinación de quienes serán beneficiarios de la política pública resulta de la pertenencia o no de la persona a una determinada categoría de población. Si bien se señala que el mejor indicador para definir la necesidad es el ingreso y los activos, la membresía a un grupo determinado es tomada como criterio para indicar el mayor nivel de necesidad. Las categorías pueden ser definidas en función de un conjunto de criterios (como la edad, el sexo, el estatus de empleo, etc.). En muchos casos, las categorías se utilizan de manera combinada (por ejemplo, seleccionando a las mujeres jóvenes).

Focalización de acuerdo a los medios. Este criterio involucra la evaluación de los medios de que disponen los potenciales beneficiarios. En general este criterio se utiliza como parámetro de segundo nivel, por lo que dada la discusión que hemos presentado en las páginas anteriores, este más que un criterio de focalización sería un criterio de selectividad de las políticas.

Focalización por necesidades. Este criterio involucra la un mayor refinamiento respecto al anterior, en tanto busca conocer la situación particular en que se encuentra el potencial beneficiario, más allá de sus ingresos (por ejemplo, involucra analizar su estatus sanitario, o la presencia de una incapacidad). Este criterio se utiliza no sólo para establecer la necesidad, pero también para determinar el nivel del beneficio requerido para satisfacer una necesidad particular.

El primer criterio, representativo del criterio de focalización que aquí hemos discutido, busca definir a los grupos de población objetivo a partir de su pertenencia a un sub-conjunto que posee una cierta "vulnerabilidad" a determinado fenómeno (como la desocupación), o un "riesgo" elevado de caer en situación de necesidad. Los otros criterios, más cercanos al concepto de selectividad que hemos esbozado, buscan definir específicamente (individualizando) qué personas debieran recibir los beneficios de la política pública. Mientras el primer criterio es probabilístico y busca los grupos "vulnerables", los dos últimos busca la certeza de la existencia de necesidad.

6. Un marco general para el diseño de políticas de empleo a partir de la utilización de los microdeterminantes

La discusión de la sección previa aporta elementos clave que combinados con los resultados de las estimaciones PROBIT nos permitirá diseñar un conjunto eficiente de políticas públicas de empleo.

Buscaremos establecer un conjunto de criterios que nos permitan definir el grado de centralización adecuado de la política de empleo, así como la necesidad de establecer grupos objetivos más o menos amplios (focalización categorial). En este último aspecto es clave la diferencia entre los conceptos de focalización y selectividad de la política social. Nosotros buscamos definir criterios para establecer los universos objetivos de las políticas públicas de empleo. Los mismos serán

definidos a partir de la incidencia de una determinada variable sobre la vulnerabilidad a la desocupación de cada sub-grupo de población. Posteriormente, la definición de la política de empleo debiera concentrarse en determinar los criterios de selectividad (cuyas características serán distintas dependiendo de la variable que se este analizando) ya dentro de ese universo acotado¹².

Para esto nos concentraremos en estudiar el nivel de significatividad de las variables para los distintos cortes de edad y sexo, así como la volatilidad de los coeficientes estimados para el conjunto de la población entre las distintas regiones del país.

Si una variable (por ejemplo, la educación) es significativa para la población del conjunto de las regiones, podemos plantear la necesidad de una política de tipo nacional (por ejemplo, mejorar la calidad y/o el alcance de la educación) ya que el problema es generalizado. Sin embargo, si la variable es poco significativa globalmente pero es importante (significativa) en una región (o regiones) en particular, la política correcta debe diseñarse y gestionarse de forma local.

Una variable que tiene efectos significativos en un número reducido de regiones es una señal de la necesidad de descentralizar la política, dejando su definición a los gobiernos de aquellas regiones donde se suscita el problema. Si por el contrario, la variable es significativa en todos (o la mayor parte) de las regiones, el grado de generalización de la significatividad de la variable requiere una gestión de nivel nacional. Resumiendo, el grado de significatividad promedio de una variable entre las regiones estaría señalando el nivel de centralización que deberá adoptar la política de empleo para ser más eficiente y eficaz.

Por otra parte, si los efectos de una variable tienen una alta volatilidad entre los distintos cortes etareos y por sexo, por ejemplo es significativa para los jóvenes y mujeres pero no para hombres y mayores de 25 años de edad, esto estaría señalando que debe plantearse una política orientada (focalizada) a ese conjunto específico de personas. Una dispersión muy alta en la incidencia de las distintas variables al interior de una región plantea la necesidad de establecer grupos objetivos acotados de manera de hacer una política eficiente (que no abarque a grupos de la población donde la incidencia de esa variable no es significativa) y eficaz (de manera de que los esfuerzos se concentren justamente en esos grupos más afectados por la variable en cuestión).

Por el contrario, si la volatilidad de los efectos de una variable sobre los distintos cortes es reducida la política debiera ser más generalizada, menos focalizada, ya que ataca a los distintos estratos de la población por igual.

Claro es que ambos criterios de diseño (nivel de centralización y nivel de focalización) no definen por completo el problema. Estos dos elementos permiten acotar de una manera objetiva los grupos hacia donde deben orientarse los esfuerzos de las políticas públicas de empleo. Los grupos objetivos quedan definidos tanto en el nivel de las regiones como en ámbito de los sub-grupos poblacionales, pero a partir de esta estrategia no podemos determinar el grado de selectividad de la política. Si bien pueden hacerse algunas inferencias y comentarios al respecto, esa definición requiere un estudio particular a nivel de cada una de las variables bajo consideración. Por ejemplo, el grado óptimo de selectividad o universalidad de una política educativa (asociados a la significatividad de la educación para algunos sub-grupos poblacionales) será obviamente diferente de aquel necesario para elaborar una política de redistribución de ingresos o de calificación de la mano de obra (asociados a la importancia de las variables DECIF, fuertemente significativa para todos los grupos de población, o TAREA).

Cruzando la información de significatividad promedio (es decir el nivel promedio de significatividad de cada variable, para el modelo general, entre las diferentes regiones) y de volatilidad promedio (el coeficiente de variación de cada variable, entre los distintos sub-grupos de la población, promediado entre las diferentes regiones), podemos construir una estructura metodológica para definir la mejor estrategia de implementación para las distintas políticas públicas de empleo.

Conjugando estas clasificaciones tenemos cuatro estrategias de implementación diferentes según el grado de significatividad y volatilidad de las variables asociadas a la desocupación (Cuadro 8).

¹² Este último elemento no es, sin embargo, elaborado en profundidad en este trabajo.

Clasificación de variables para identificar la estrategia óptima en la implementación de políticas de empleo

		Volatilidad	
		Baja	Alta
Significatividad	Alta	Políticas nacionales y generales	Políticas nacionales y específicas
	Baja	Políticas locales y generales	Políticas locales y específicas

Posteriormente clasificamos a las variables según la volatilidad (Cuadro 9), estableciendo que para aquellas variables que presenten un coeficiente de variación mayor al promedio de todas las regiones (158%), las políticas públicas de empleo deban preferentemente implementarse con criterio selectivo, focalizado en los distintos sub-grupos de la población afectados. En el caso en que el coeficiente no supere dicho valor, podrá decirse que las políticas a implementar debieran basarse en un criterio selectividad más reducido (es decir, tender a la universalidad).

Nivel de volatilidad y de significatividad de cada variable por región

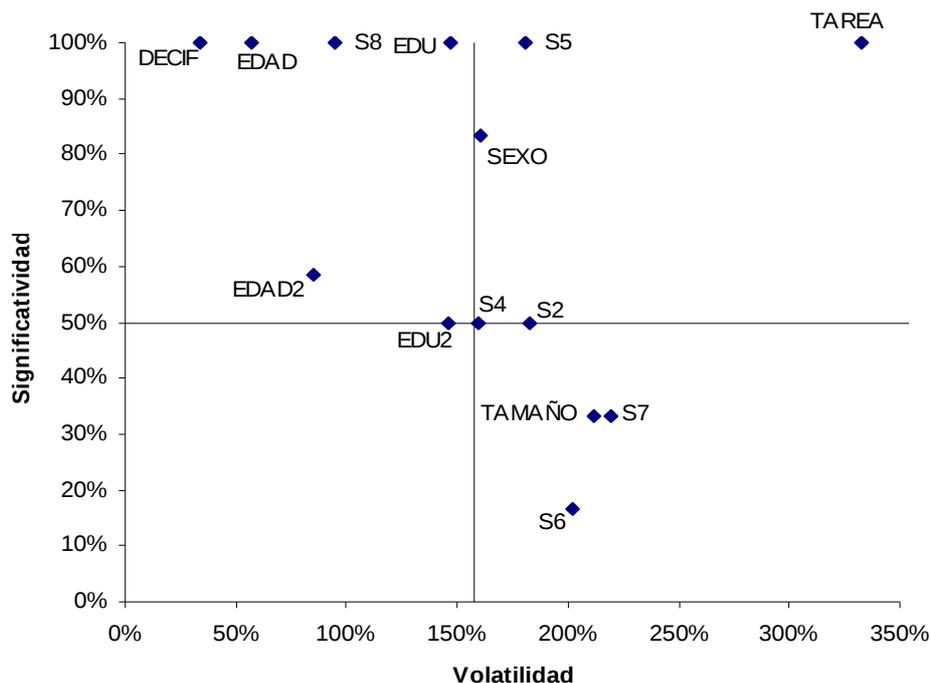
Variable	Nivel de Volatilidad*							Nivel de Significatividad
	GBA	Noreste	Noroeste	Pampeana	Cuyo	Patagonia	Promedio	
DECIF	27%	65%	39%	9%	37%	25%	34%	100%
EDAD	118%	79%	28%	0%	47%	71%	57%	100%
EDAD2	141%	141%	0%	0%	-	141%	85%	58%
EDU	139%	148%	75%	137%	157%	224%	147%	100%
EDU2	224%	145%	143%	137%	-	149%	160%	50%
S2	224%	224%	144%	224%	138%	146%	183%	50%
S3	-	-	-	-	-	-	-	0
S4	100%	224%	72%	150%	179%	149%	146%	50%
S5	152%	273%	103%	108%	95%	357%	181%	100%
S6	224%	137%	224%	-	-	224%	202%	17%
S7	224%	200%	224%	224%	224%	224%	220%	33%
S8	133%	113%	108%	30%	95%	92%	95%	100%
SEXO	173%	-	173%	173%	123%	-	161%	83%
TAMAÑO	176%	224%	-	224%	-	224%	212%	33%
TAREA	93%	1386%	73%	141%	161%	139%	332%	100%

Nota: Coeficiente de variación de los coeficientes estimados para cada variable y cada corte por edad y sexo. Fuente: elaboración propia en base a los datos de la EPH-Base de usuarios del INDEC.

Establecemos que para aquellas variables que tengan una significatividad menor al 50% en promedio entre todas las regiones, las políticas a implementar debieran ser preferentemente de carácter local, descentralizadas. En caso contrario, para aquellas variables que posean un elevado nivel de significatividad promedio (es decir, que reflejan un problema generalizado en el conjunto de las regiones) las políticas debieran tender a gestionarse de manera centralizada.

La Figura 2 resume el cruce de las dos dimensiones relevantes: volatilidad y significatividad.

Figura 2. Clasificación de las distintas variables según la significatividad promedio y la volatilidad promedio



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la EPH-Base de usuarios del INDEC

De esta forma obtenemos los cuatro cuadrantes buscados. En el superior derecho se encuentran las variables con alta volatilidad y significatividad. Es el caso de la variable sexo, que si bien es significativa en la mayoría de las regiones, la incidencia marginal sobre la probabilidad condicional de desocupación (PCD) varía mucho entre los distintos sub-grupos de la población. Las políticas destinadas a reducir la discriminación sexual deberían implementarse a nivel nacional pero con características específicas para cada sub-grupo de la población.

Las variables ubicadas en el cuadrante superior izquierdo también son significativas en la mayoría de las regiones pero a diferencia del caso anterior tienen una incidencia marginal sobre la PCD bastante homogénea entre los distintos sub-grupos de la población. En este cuadrante hallamos a las variables EDAD, EDU, DECIF y S8. Sobre ellas deben implementarse políticas nacionales y generales, no siendo necesario establecer características específicas para los diferentes sub-grupos de la población.

El sector inferior derecho del gráfico contiene al grupo de variables con una elevada volatilidad intra-regional y un nivel de significatividad inter-regional bastante reducido. Para este tipo de variables debe implementarse políticas locales, con características específicas para los diferentes sub-grupos de la población. Las variables incluidas en esta clase son S 6, S7 y TAMAÑO.

Finalmente, en el cuadrante inferior izquierdo se ubicarían las variables que presentan un nivel muy bajo tanto de significatividad inter-regional como de volatilidad intra-regional. Para estos casos sería recomendable implementar políticas locales, pero de carácter general. Sin embargo, ninguna variable cae en esta categoría.

Por último, hay un conjunto de variables que se ubican en posiciones intermedias (EDAD al cuadrado, EDU al cuadrado, S4 y S2). Estas variables tienen la particularidad de encontrarse en niveles de significatividad de alrededor de 50%. Esto estaría indicando la necesidad de establecer en estos casos una política de coordinación fuerte entre los niveles locales y centrales de gobierno. En cuanto al nivel de focalización, mientras la primera variable requeriría un nivel de focalización reducido, el resto requiere un grado relativamente importante de focalización (aunque no exagerado).

7. Un indicador de concentración de las políticas públicas de empleo

Una herramienta adicional que presentamos en este trabajo es un índice de concentración de las políticas públicas de empleo. Al efecto, tomamos en cuenta las políticas públicas que son significativas para reducir la probabilidad de desocupación en cada región, teniendo en cuenta que cada uno de los microdeterminantes puede asociarse con una o varias políticas públicas que afecte su relación con la probabilidad de desocupación.

El Índice de Concentración (IC) de las políticas públicas de empleo se define como:

$$IC_j = \left(1 - \frac{(n-1)}{N}\right) - \left[\left(\frac{\sum_{i=1}^n (S_i - 1)^2}{n} \right) \left(1 - \frac{(n-1)}{N}\right) \right]$$

donde j representa a las distintas regiones, N a la cantidad de variables incluidas como microdeterminantes de la probabilidad condicional de la desocupación, n al número de microdeterminantes con una significatividad mayor a 0, y S_i al ratio entre la cantidad de sub-grupos poblacionales de la región j para los cuales la variable i (cualquier variable que sea significativa al menos para un sub-grupo poblacional) resultó significativa al 95% de confianza y la cantidad total de sub-grupos poblacionales de la región j ¹³.

El índice de concentración tiene una interpretación sencilla. Si para una región determinada, sólo una variable es significativa, pero tiene la particularidad de que es significativa para todos los sub-grupos poblacionales de la región, entonces el índice de concentración de dicha región presentará un valor máximo, igual a 1. Cuando esto sucede, la implementación de las políticas de públicas de empleo puede tener una estructura fuertemente concentrada en un microdeterminante específico, sin necesidad de establecer criterios de selección entre los distintos sub-grupos de la población.

Por el contrario, si para otra región todas las variables son significativas, pero cada variable es significativa solamente en un sub-grupo de la población, el índice de concentración presentará su valor mínimo, igual a 0,06¹⁴. En este caso la implementación de las políticas de empleo se vuelve mucho más compleja, siendo necesario desconcentrar los esfuerzos presupuestarios, para financiar distintas políticas para cada sub-grupo de la población.

Resultados del índice de concentración

Región	Índice de Concentración
GBA	0.09
Noreste	0.13
Noroeste	0.16
Pampeana	0.14
Cuyo	0.31
Patagónica	0.13

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la EPH-Base de usuarios del INDEC

Se puede apreciar del cuadro 10 que la región con mayor dispersión en lo referente a microdeterminantes significativos para explicar la probabilidad de empleo es el GBA. En el extremo opuesto, el Índice de Concentración de la región Cuyo triplica al del GBA, implicando que en esa región habría que implementar menos políticas y cada una de ellas en forma más generalizada (menos focalizada), sin diferenciar demasiado entre los distintos sub-grupos de población.

¹³ A diferencia de la mayoría de las variables, para las cuales el total de sub-grupos poblacionales será 6, para las variables sexo, edad y edad al cuadrado, dicho total será 3 para el primero y 2 para los dos últimos, respectivamente, ya que no se incluye la variable sexo para las regresiones de hombres y mujeres ni se incluyen las variables edad y edad al cuadrado para las regresiones de las distintas cohortes etarias).

¹⁴ Ya que solamente tenemos 15 variables explicativas. Cuando el número de variables explicativas que son significativas tiende a infinito, el índice de concentración tiende a 0.

8. Resultados y Conclusiones

En la primera parte del trabajo, utilizando una estrategia de análisis mixta, que incorpora tanto herramientas estadísticas usuales como un instrumental econométrico probabilístico, llegamos los siguientes resultados:

1. Existen fuertes diferencias tanto inter como intra regionales en los microdeterminantes de la probabilidad de desocupación, lo cual es un fuerte indicador de que las políticas públicas de empleo debieran, en principio, ser evaluadas con especial cuidado respecto de su amplitud y nivel de gestión.
2. Estas diferencias se concentran principalmente en las características de los puestos de trabajo. Trabajar en un mismo sector de la economía puede reducir la probabilidad de desocupación en una región y aumentarla en la otra. Los dos únicos sectores que reducen y aumentan uniformemente en la mayoría de las regiones la probabilidad de desocupación son el Sector Construcciones y el sector Público y otros Servicios respectivamente.
3. La única característica que reduce significativamente la probabilidad de desocupación en todas las regiones y para cada uno de los subgrupos de población es el decil de ingresos al que pertenece el hogar en el que vive la persona. La pertenencia a un estrato social de mayores ingresos, resulta en una menor incidencia de la desocupación. La relación causal para esta relación negativa entre DECIF y probabilidad de desocupación se explica por el predominio del efecto ingreso sobre el efecto sustitución en la oferta de trabajo y por la discriminación laboral que sufren las personas de menores ingresos.
4. Trabajar en empresas grandes solamente reduce la probabilidad de desocupación en el GBA y la Patagonia.
5. La educación no es una variable muy relevante para explicar la probabilidad de desocupación en las distintas regiones, solamente en el norte del país pareciera tener un efecto significativo.
6. Finalmente, se puede apreciar, con la excepción del NEA y la Patagonia, cierta discriminación sexual (una mayor probabilidad de desocupación) para las mujeres.

En lo que respecta de la estrategia de implementación de las políticas de empleo los resultados de los modelos probabilísticos señalan la necesidad de un diseño altamente complejo. El carácter multifacético del fenómeno del desempleo en Argentina exige políticas integrales, y su heterogeneidad requiere establecer intervenciones diferenciadas.

Las variables asociadas a fuertes externalidades (como la educación) o a severos derrames interjurisdiccionales (como el decil de ingresos y la edad), requerirían, según surge de nuestro esquema conceptual, una implementación centralizada y poco focalizada. Esto es coherente con la teoría más tradicional de las finanzas públicas (Musgrave, 1959).

Por otro lado, un conjunto de políticas sectoriales importantes (asociadas a los sectores de la transporte y los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler) así como las políticas vinculadas con el tamaño de las empresas (orientadas fundamentalmente a las PYMES) deben centrarse en una implementación más descentralizada pero con un grado importante de focalización.

Las políticas de educación superior (relacionadas con los efectos de la variable educación al cuadrado) así como las políticas sectoriales relacionadas con la actividad de la construcción y la industria manufacturera, requieren un grado intermedio de focalización así como una coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales.

Sólo la política de calificación de los trabajadores requiere una implementación fuertemente focalizada hacia aquellos sectores más vulnerables, aunque la gestión deba hacerse de manera centralizada.

Tomando estos resultados en su conjunto, y junto con consideraciones normativas y aquellas de factibilidad política, podemos concluir que una estrategia óptima deberá combinar medidas universales y focalizadas. Fundamentalmente, según el resultado de nuestro análisis, debería proveerse una prestación generalizada para un conjunto de políticas claves (la política educativa,

las políticas hacia los más jóvenes y las políticas redistributivas) combinadas con una serie de políticas de compensación basada en una selectividad "categorial" (es decir, en la focalización por sub-grupos poblacionales amplios).

9. Bibliografía

- Acemoglu, D y Shimer, R. (1997), "Efficient unemployment insurance", MIT working paper, Mimeo.
- Acemoglu, D. (1997) "Good jobs versus bad jobs: Theory and some evidence", MIT working paper.
- Anxo, D. (1999), "La política de empleo en Suecia: naturaleza y evolución", en Gautié, J. y Neffa, J (comp.), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y los Estados Unidos*, Ed. Humanitas.
- Barnow, B. (1993), "Thirty years of changing Federal, State and Local relationships in employment and training programs", *The journal of federalism*.
- Becker, G. (1964), "Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", Princeton University.
- Bentolila, S., (1997), "Sticky labor in Spanish regions", *European Economic Review* 41, 591-598.
- Berger, S. (1998), "Evolución regional del mercado de trabajo argentino. Cambios en la década de 1990", *Estudios del Trabajo*, N°15, pp. 3-27.
- Berrik, J. D., (1998), "Targeting social welfare benefits in the United States: Policy opportunities and pitfalls", Center for Social Services Research, University of California, Berkeley, mimeo.
- Bird, R. D. (1996), "Descentralización fiscal: una revisión", en *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Blanchard, O. y Katz, L. (1992), "Regional Evolutions, Brooking Papers", *Economic Activity*: 1, Brooking Institution, pp 1-61.
- Blank, R. (1996), "The effects of the 1996 Welfare Reforms", Working Paper 9621, Institute for Policy Research.
- Botwinick, H. (1993), *Persistent inequalities. Wage inequality under capitalist competition*, Princeton University Press.
- Carrera, J. E., Féliz, M. y Panigo, D. T. (1996), "Impuestos al consumo y distorsión en la asignación de los factores productivos. Efecto sobre la tasa de desocupación", Anales de las XXXI Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán.
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, Mc Graw Hill, New York.
- Decressin J. y Fatás, A. (1995), "Regional labor market dynamics in Europe", *European Economic Review*, Vol. 39, pp. 1627-1655.
- Diamond, P. (1981), "Mobility Costs, frictional unemployment and efficiency", *Journal of Political Economy*, 89, 798-812.
- Díaz Cafferata, A. y Figueras, A. (1995), "Desempleo regional en la Argentina: Tendencia y ajuste estructural", Anales del II Encuentro Internacional de Economía, Córdoba.
- Faini, R., G. Galli, P. Gennari and F. Rossi, (1997), "An empirical puzzle: falling migrations and growing unemployment differentials among Italian regions", *European Economic Review* 41, 571-579.
- Gallard, M. A. (1995). "Formación, educación y desempleo en la Argentina", en *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Gazier, B. (1987), "La empleabilidad como objetivo y criterio de evaluación de las políticas de empleo: elementos de análisis comparativo de las experiencias americana y francesa después de los años 60", VII jornadas de la AES, Aix en Provence.
- Greiner D. y Demuijnck G. (1998), "La sélectivité en sécurité sociale: éléments pour une interprétation normative", Comunicación a la 2da Conferencia internacional de investigación en Seguridad Social, Jerusalén.
- Join-Lambert, M. T., Bolot-Gittler, A., Daniel, C., Lenoir, D. y Méda, D. (1994), *Políticas sociales*, Dalloz-FNSP, París.
- Keen, M. (1991). "Needs and targeting", London: Institute for Fiscal Studies.
- Krugman, P. (1997), "Tecnología y sociedad", en *El internacionalismo moderno*, Crítica, Grijalbo.

- Mackey, R. (1998), "Targeting in social security: The New Zealand experience", 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem.
- Mauro, P, Prasad, E. y Spilimbergo, A (1999), "Perspectives on Regional Unemployment in Europe", Occasional paper 177, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Montoya, S. (1996a), "Microeconomía del mercado de trabajo regional argentino. Un análisis para seis centros urbanos", *Novedades Económicas* N°18, pp. 9-17.
- Montoya, S. (1996b), "Microeconomía del mercado de trabajo regional argentino. Un análisis para seis centros urbanos", *Novedades Económicas* N°18, pp. 31-36.
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, Mc Graw Hill, New York.
- Obstfeld, M. y Peri, G., (1998), "Regional non-adjustment and fiscal policy", *Economic Policy*, 207-259.
- Panigo, D. T. (1999), "Determinantes de la tasa de actividad en Argentina durante la Convertibilidad", en *Humanismo Económico y Tecnología Científica*, Tomo III, pp 71-87, Ediciones Fundación CIEC, Córdoba, Argentina.
- Panigo, D. T. y Pérez, P. E. (1998), "Perfil de los desocupados de la Provincia de Buenos Aires. Un análisis cualitativo y probabilístico", Documento de trabajo del P.I.E.T.T.E. Serie Trabajo y Empleo N° 2.
- Pérez, C. (1999), "La política de empleo estadounidense", en Gautié, J. y Neffa, J (comp.), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y los Estados Unidos*, Ed. Humanitas.
- Pessino, C. (1996), "La anatomía del desempleo", *Desarrollo Económico*, Número especial, vol. 36.
- Pindyck, R. S. y Rubinfeld, D. L. (1991), "Econometric models and Economic Forecast", Mac Graw-Hill, 3ra edición.
- Porto, A., Sosa Escudero, W. y Lamarche, C. (1999), "Aspectos regionales del desempleo en Argentina", *Estudios de la Economía Real* N°11, Centro de Estudios para la Producción y Universidad Nacional de la Plata.
- Ray J.C., Dupuy, JM. y Gazier B. (1998), "Análisis económico de las políticas sociales", PUF, París.
- Sojo, A. (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 41, Santiago de Chile.
- Sojo, A. (1997), "La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?", exposición en la cátedra pública de Políticas sociales, FLACSO, Buenos Aires.
- Spicker, P. (1998), "Targeting and strategic intervention", 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem.
- Taylor, J. y Bradley, S. (1997), "Unemployment in Europe: A comparative analysis of regional disparities in Germany, Italy and the UK", *Kyklos*, Vol. 50.
- Townsend, P. (1976), *Sociology and social policy*, Harmondsworth, Penguin.
- Van de Walle, D. (1998), "Targeting Revisited", *The World Bank Observer*, vol.13, no.2, Agosto, pp. 231-248.

Anexo.

Incidencia marginal de las distintas variables en la probabilidad condicional de desocupación regional

Región	Modelo	DECIF	EDAD	EDAD2	EDU	EDU2	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	SEXO	TAMANO	TAREA
GBA	General	-1.5%	-0.1%		1.1%				8.3%	-4.9%	-3.9%		-4.7%	3.8%	-0.9%	-3.3%
	Hombres	-1.2%	-1.1%	0.01%		0.2%			8.9%	-4.8%			-3.6%		-0.7%	-3.0%
	Mujeres	-2.1%	-0.1%		1.2%				18.1%				-2.9%		-1.1%	-2.4%
	Jóvenes (20-24)	-1.2%													-13.1%	
	Adultos (25-49)	-1.4%			1.6%		-6.7%			-10.6%	-9.8%	-7.1%	-11.9%	5.9%	-0.9%	-3.1%
	Mayores (50-59)	-1.2%							13.7%							
NEA	General	-1.3%	-0.7%	0.01%	3.8%	-0.5%	-2.3%			-2.3%			-3.8%	-1.5%		-1.1%
	Hombres	-1.7%	-0.7%	0.01%	5.2%	-0.7%				-2.6%			-3.5%			-1.7%
	Mujeres	-0.8%	-0.2%							2.5%	10.0%	3.8%				
	Jóvenes (20-24)	-3.2%											-6.3%		2.5%	
	Adultos (25-49)	-1.2%			2.7%	-0.4%							-1.9%			
	Mayores (50-59)	-0.8%					5.6%		8.1%	6.1%	10.0%					2.2%
NOA	General	-1.5%	-1.1%	0.01%	3.9%	-0.4%	-4.7%			-7.5%		-4.7%	-7.8%	2.8%		-2.2%
	Hombres	-1.2%	-1.2%	0.01%	1.0%		-3.2%		3.3%	-5.5%			-4.5%			-2.8%
	Mujeres	-2.0%	-0.8%	0.01%	4.3%	-0.5%	-5.3%			-9.1%			-6.6%	-10.3%		-1.9%
	Jóvenes (20-24)	-2.8%			2.6%				8.0%							-5.2%
	Adultos (25-49)	-1.2%			0.9%				3.6%	-4.3%	3.0%		-5.0%	4.2%		-3.1%
	Mayores (50-59)	-1.5%			6.1%	-0.8%			6.4%							
PAMPEANA	General	-1.9%	-0.8%	0.01%	2.3%	-0.3%			4.1%	-2.4%			-4.3%	2.7%	-0.5%	-1.3%
	Hombres	-2.1%	-0.8%	0.01%	3.1%	-0.4%			5.4%				-5.0%			
	Mujeres	-1.9%	-0.8%	0.01%							-3.8%					-2.4%
	Jóvenes (20-24)	-2.1%					-11.9%			-6.1%		-12.6%	-9.0%			-3.6%
	Adultos (25-49)	-2.0%			3.2%	-0.4%			2.6%	-2.2%			-5.1%	4.9%	-0.6%	
	Mayores (50-59)	-1.7%											-5.4%			
CUYO	General	-1.1%	-0.4%	0.01%	0.7%		-3.7%		1.8%	-4.0%			-4.6%	2.2%		-1.7%
	Hombres	-0.9%	-0.1%		0.7%		-4.0%		2.7%	-3.5%			-3.0%			-1.8%
	Mujeres	-1.3%	-0.2%							-2.8%			-4.4%			-1.1%
	Jóvenes (20-24)	-1.5%			1.8%				12.7%			10.0%		7.1%		-9.5%
	Adultos (25-49)	-1.2%					-3.4%			-4.4%			-4.6%	1.9%		
	Mayores (50-59)	-2.3%														
PATAGONIA	General	-1.7%	-0.5%	0.01%	0.7%					-1.9%		-4.2%	-7.0%			-1.3%
	Hombres	-1.7%	-0.6%	0.01%		0.2%			3.4%			-4.5%	-5.9%			-1.5%
	Mujeres	-1.6%	-0.2%										-4.9%			
	Jóvenes (20-24)	-2.5%					13.5%			7.3%	9.4%				-2.2%	
	Adultos (25-49)	-1.5%				0.1%				-2.2%			-5.8%			-2.0%
	Mayores (50-59)	-1.4%			1.6%		7.6%		6.8%							