

# 6

## Capital humano, trabajo e ingresos personales

En este capítulo se presentan algunos hechos estilizados relacionados con la capacidad regional para generar ingresos a nivel de los hogares de manera genuina y sustentable.

Parafraseando a North y Thomas (1973, pág.2)<sup>1</sup>, los factores como las economías de escala, la innovación, la acumulación de capital físico y humano, no son las causas del crecimiento, si no que ya son crecimiento. Es decir, estos factores son parte de los buenos desempeños, y se mueven juntos. Entonces, tienen causas simultáneas y por lo tanto, los enfoques parciales son limitados.

Un análisis más profundo de las causas del desempeño socioeconómico (no sólo del crecimiento) indaga sobre los condicionantes y orientadores en una sociedad determinada ([Acemoglu y Robinson, 2014](#)). La discusión sigue viva, pero existen algunos consensos relevantes.

Dentro de estos factores que afectan la orientación colectiva están las instituciones de hecho, la historia, la cultura, la distribución de oportunidades iniciales, los patrones distributivos, entre los más importantes (Esquema 6.1). Estos factores orientan nuestro aprendizaje y la acumulación de capacidades colectivas para resolver problemas, asociarnos, intercambiar, y mejorar las condiciones de vida. Lo que aprendemos y la velocidad con la que podemos incorporar y crear conocimientos juega un rol central en el desempeño social. Determina no solo capacidades individuales, sino colectivas para organizarse social y económicamente, resolver conflictos, resolver problemas interpersonales para actuar en beneficio común, apropiarnos y realizarnos en nuestro esfuerzo individual y grupal.

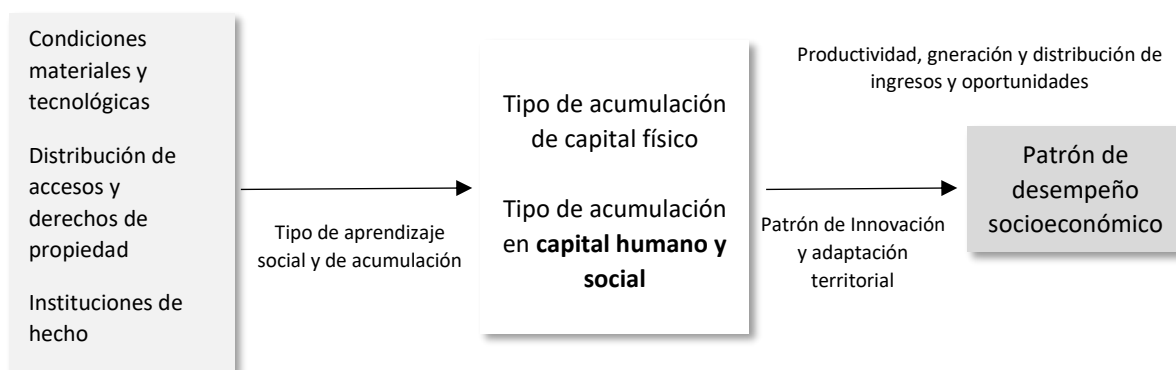
Pero el aprendizaje no siempre es bueno. Una persona mafiosa puede ser cada vez mejor en lo suyo, aprende, pero no genera una orientación hacia una dinámica virtuosa. Lo mismo que las sociedades bárbaras del medioevo. Fueron mejorando sus técnicas de saqueo, experimentando períodos de bonanza transitorios; pero no lograron generar un patrón social de acumulación e innovación sustentable. Más cercano, los patrones coloniales y las instituciones administrativas en algunos países de América Latina, destinadas y perfeccionadas a efectos de extraer metales, no pudieron generar un patrón de retención y acumulación en el Reino de España, y dejaron huellas profundas (en instituciones, infraestructura, etc.) en las colonias.

---

<sup>1</sup> North DC, Thomas RP. 1973. The Rise of the Western World: A New Economic History. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

Los alcances y difusión del proceso de aprendizaje también condicionan el desempeño agregado. La posibilidad de generar procesos endógenos y dinámicos de aprendizaje (positivo) e innovación depende de la difusión de accesos, oportunidad y capacidades. Las sociedades extractivas y excluyentes, que consolidan privilegios para pocos, generan patrones distributivos desiguales, escaso dinamismo, conflictividad, orientaciones colectivas rentísticas, destinadas a mantener posiciones de privilegios. Con la conflictividad aparece la puja distributiva y las presiones para modificar derechos de propiedad y las posibilidades de acceso. Pero la inestabilidad de reglas y el respeto por los derechos afecta a su vez la orientación y decisiones de acumulación.<sup>2</sup>

### Esquema 6.1. El capital humano y social en el desarrollo



Fuente: Elaboración propia en base a [North \(1991\)](#) y [Acemoglu y Robinson \(2014\)](#).

El esquema 6.1 también plantea otras dimensiones del desafío para mejorar las condiciones de vida y de los ingresos a escala regional. Las posibilidades de influenciar el capital humano existen, pero están limitadas a las condiciones institucionales, tecnológicas, culturales, entre otras. Estas limitaciones se refieren no sólo a la oportunidad de los criterios, calidad y contenidos de formación, sino también a las limitaciones de absorción productiva agregada y por segmento. Un abordaje adecuado requiere plantear el conjunto de restricciones.

Los espacios para mejoras en la formación del capital humano son relevantes en sí mismo. Mejorar habilidades, salud, conocimientos y resiliencia, permite a las personas ser (potencialmente) más productivas, flexibles e innovadoras. Las inversiones en capital humano se vuelven más y más importantes a medida que la naturaleza del trabajo evoluciona en respuesta al rápido cambio tecnológico, y que los requerimientos actitudinales, relacionales y de adaptación y formación continua aumentan.

La capacidad para crear nuevos y mejores empleos, emprendimientos y empresas es fundamental para el desarrollo productivo sostenible. El desafío es importante. Como se analizó hasta aquí, se enfrentan instituciones, estructuras tecnológicas, sectoriales, regulatorias e impositivas que presentan sesgos a nivel agregado, pero con problemáticas acentuadas en regiones periféricas.

En este capítulo, se ilustrará que estas variables están asociadas a una estructura de empleo dual y segmentada, y con baja productividad. Las condiciones sociales y de acceso a oportunidades para la formación de capital humano están entre las peores del país. Es cierto que, las brechas se han acortado, pero no han sido suficientes para mejorar desempeños. Estas se trasladan a las

<sup>2</sup> Las comparaciones históricas y estudios sobre este complejo de relaciones abundan; puede consultarse Acemoglu y Robinson (2012).

capacidades regionales para generar empleos de calidad, como parte del proceso de acumulación de capital humano a través del conocimiento específico.

La sección dos continúa con la discusión de algunas dimensiones del desempeño en la ocupación. Los sistemas de segmentación permiten focalizar en algunos aspectos núcleo de los problemas regionales. El peso excesivo y la utilización del empleo público desde criterios alejados a la contribución al bienestar común y compartido por todos los chaqueños es marcada. También las tensiones que surgen de la imposición de regulaciones homogéneas a lo largo y ancho del territorio nacional, con el síntoma de la informalidad. Las segmentaciones son interdependientes. En el caso de los niveles educativos, las posibilidades de generación de ingresos, de conseguir un trabajo y de lograr conservar uno de calidad, refuerzan patrones sociales establecidos.

En la tercera parte, se analizan las dinámicas de empleo formal sectorial y la evolución de la estructura del empleo registrado. Estos análisis apoyan discusiones en los capítulos anteriores. Los sectores más favorecidos son muy vulnerables al régimen político fiscal y tienen baja capacidad para generar patrones de acumulación sustentables y entramados resilientes.

Los síntomas de dificultades en el mercado de trabajo se trasladan a otros indicadores que requieren un abordaje más profundo. Puede consultarse CONES (2020) para una exposición más detallada. Es importante destacar que las problemáticas se extienden en distintas formas de segmentación y bajo dinamismo socioeconómico regional.

La creación de ingresos sustentables y asociados a mejoras en la productividad enfrentan restricciones en distintos niveles. Por un lado, en el capítulo anterior se discutió como las empresas son parte de un entramado donde su vulnerabilidad a cambios de entorno, la orientación y dependencias tecnológicas son parte limitante del dinamismo productivo y, por lo tanto, del empleo. Por el otro, la región presenta retrasos relativos en indicadores de capital humano necesarios para aprovechar espacios de negocios, mejoras en prácticas, la incorporación de nuevas tecnologías, procesos y productos. Este desacople simultáneo del huevo-gallina es más complejo de lo que parece. Las restricciones empresariales no son salteables solo con capital humano. Y el capital humano no puede venir desde un laboratorio.

La creación de oportunidades productivas y significativas para una creciente fuerza laboral requiere crecimiento económico y transformación, liderado por un sector privado dinámico y respaldado por políticas públicas. Queda mucho por hacer mientras continuamos abordando el enorme desafío de la creación de empleo y la transformación económica. Estos puntos relacionados al abordaje se retoman en el capítulo 11.

Entender los mecanismos específicos detrás de los desempeños observados es parte central de las posibilidades de diseñar políticas más adecuadas para atender a las problemáticas regionales. La idea también objetiva es identificar los retos para la política pública orientada a mejorar resultados socioeconómicos en la región (OECD 2019).

## **1. Desarrollo humano y social**

El capital humano se refiere al conjunto de habilidades, las condiciones de salud, conocimientos y capacidad de relación, adaptación y recuperación que permite a las personas ser más productivas, flexibles e innovadoras. El capital humano es, al menos, una condición necesaria, y crítica en el motor del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. En nuestra región, teniendo en cuenta

el conjunto de restricciones al desarrollo, esta dimensión tan crítica también presenta pobres resultados.

Las diferencias en capital humano se han vuelto más importantes a medida que la naturaleza del trabajo y de las actividades productivas van cambiando en forma permanente. Especialmente si se apunta a mejorar la calidad de los trabajos y actividades capaces de absorber y generar mayores ingresos.

A pesar del progreso sustancial, las brechas significativas existen y condicionan la capacidad regional mejorar desempeños. Además, el capital humano es móvil, migra si no tiene expectativas de vida comparables a los de otras regiones. Es importante distinguir esto. Las oportunidades regionales no llegan a todos los niveles por igual, pero tampoco a todas las formas de capital humano (especializaciones y capacidades).

### **1.1. Desarrollo humano y social**

Las mediciones de capital humano constituyen esfuerzos por capturar a través de índices de dimensiones de capacidades individuales posteriormente agregadas en un único indicador. Algunas dimensiones se refieren a sobrevivencia infantil, escolaridad y calidad educativa (del aprendizaje), salud y nutrición, calidad de vida, entre las más importantes.

Como habitual, las mediciones presentan limitaciones y las interpretaciones deben estar restringidas. Sin embargo, ofrecen una base de discusión que se utiliza aquí. Los indicadores intentan señalar ganancias y pérdidas de bienestar individual y colectivo derivados de mejoras potenciales o retrocesos en la capacidad para generar ingresos productivamente.

La construcción de capital humano es un proceso complejo, impregnado de condiciones subjetivas y culturales. Un mayor rendimiento formal no necesariamente implica mejor calidad de vida o capacidades para generar ingresos en una comunidad. Las dimensiones de segmentación y otras formas de endogeneidad tampoco están presentes en estas mediciones.<sup>3</sup>

El capital social es un concepto igualmente relevante. Se refiere a un activo comunitario, de orientación compartida. La sociabilidad de un conjunto humano y aquellos aspectos que permiten que prosperen conductas cooperativas y colaborativas, que facilitan relaciones sociales y económicas, un conocimiento tácito territorial, en base a la confianza por parte de los actores individuales, ha probado ser un elemento complementario en el desarrollo territorial. Putnam, (1995), precursor de aplicaciones y mediciones sobre capital social lo define como “las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo” (página 67).

Existen elaboraciones rigurosas para cada conceptualización y una agenda en proceso. Para una revisión y citas puede consultarse el reciente trabajo del Banco Mundial (2019a). Dado el objetivo este trabajo, se utilizan elementos para una exposición ilustrativa y que permita motivar

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, mayor formación de capital humano puede estar asociada a mejores desempeños laborales o de ingresos, pero esta asociación puede deberse a condiciones de base de ingresos o relaciones sociales, anteriores a la propia formación.

discusiones. En las citas correspondientes pueden consultarse metodologías y ampliaciones posibles.

En el último índice elaborado por el Banco Mundial, nuestro país se ubica en el puesto 63 del ranking de un total de 157 países. En el caso de las pruebas de educación [PISA de la OECD](#), el país cayó en 2019 al puesto 71 pero de un total de 79 países sometidos al sistema de evaluación.<sup>4</sup> Más allá de las discusiones sobre la oportunidad y pertinencia de estas evaluaciones, constituyen un esfuerzo desde las instituciones, y desde nuestro país, señales de alarma. No debería verse como una carrera, sino como parte de un sistema de información que contribuya a detectar problemas y diseñar respuestas de política más eficaces.

A nivel de las provincias en nuestro país, también existen esfuerzos de medición. El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD Argentina) ha sido pionero dentro de los organismos multilaterales. Para el último año disponible, se modificó la metodología y por lo tanto la comparabilidad con datos anteriores es limitada. En su última versión, el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) incluye de manera sencilla aspectos adicionales no contemplados en los Índice de Desarrollo Humano originalmente elaborado por la institución; ver Tabla 6.1. El IDSP se compone de tres dimensiones: el desempeño económico, inclusión social y la sostenibilidad ambiental. A su vez, cada dimensión se desagrega en un conjunto de subdimensiones, con las restricciones sobre las fuentes de información disponibles y las advertencias sobre las dificultades y problemas de comparabilidad en algunas de ellas.<sup>5</sup>

La productividad de una economía constituye el determinante fundamental de su crecimiento a largo plazo. La capacidad que tiene el capital humano de innovar y de aprender y adaptar nuevas tecnologías es el motor principal de los incrementos de productividad. Naturalmente, la capacidad individual y los sistemas institucionales para permitir que esos incrementos sean compartidos por la mayor parte de la población en un territorio son parte crítica de las nociones de desarrollo, al igual que la sustentabilidad de los procesos subyacentes.

La proporción de la población ocupada en cada provincia con altos niveles de educación y calificación constituye una aproximación al capital humano provincial y, por lo tanto, a la capacidad

---

<sup>4</sup> Tanto para referencias sobre la literatura e información relacionada como para la metodología de construcción del índice puede consultarse a [Kraay \(2018\)](#), como documento de apoyo a Banco Mundial (2019a) y [Banco Mundial \(2019b\)](#). Estos últimos también contienen análisis aplicados, comparaciones e implicancias para políticas públicas de desarrollo humano. Para los datos puede consultarse el mismo sitio del Banco Mundial, están disponibles libremente. En cuanto a las evaluaciones PISA de la OECD, en líneas generales, Argentina mejoró su desempeño en Lectura, pero bajó en Ciencias y Matemática en la última evaluación disponible con respecto a la edición del año 2012. Este es el último dato comparable ya que el operativo de 2015 fue anulado por “problemas” con la muestra, y nuestro país fue reincorporado recién en 2018 al sistema de evaluación.

<sup>5</sup> La dimensión económica, por ejemplo, se aproxima con datos disponibles de producto bruto geográfico per cápita, que es una variable clave para estimar aproximadamente el nivel económico relativo de cada provincia conjuntamente con medidas complementarias de distribución y accesos a condiciones básicas. Esta información no está disponible para todas las provincias ni tampoco está sometida a una metodología común en el caso del PBG, o no tiene la periodicidad suficiente. En el trabajo del PNUD y CEPAL se utiliza información muestral sobre ingreso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, Indec) y datos complementarios.

de innovar o adaptar tecnologías. En nuestro caso esto también presenta limitaciones dentro del régimen regional, como veremos más adelante en el capítulo. En relación con la construcción de la dimensión de inclusión social, la pobreza, el empleo, la salud y la educación son categorías que condensan en buena medida la problemática (véase, por ejemplo, [Atkinson, y otros, 2004](#)). El IDPS considera las siguientes variables: la pobreza relativa, las tasas de empleo registrado y no registrado, la tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años, y la proporción de jóvenes entre 14 y 18 años escolarizada. Existen otras variables que podrían considerarse. Muchas de ellas presentan correlaciones con las variables utilizadas. Finalmente, para la dimensión de sostenibilidad ambiental se consideró información sobre la huella ecológica. Para detalles de la metodología y la estructura de subdimensiones del índice puede consultarse ([PNUD Argentina 2017](#)). Como se mencionó en el capítulo 4 existe una agenda de trabajo igualmente importante en este sentido, tanto a nivel de disponibilidad y comparabilidad de datos primarios, como de la metodología posterior de elaboración.

El IDSP puede tomar valores entre 0 y 1. Cuanto más cercanos a 1 están los valores del índice, mayor nivel de desarrollo sostenible. Por su fórmula de cómputo, el IDSP penaliza el desbalance en el desarrollo, con lo que captura la idea de que el desarrollo sostenible es la articulación virtuosa entre el desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, si en una provincia se experimentan mejoras en las tres dimensiones simultáneamente, el IDSP se incrementará más que si se experimentan mejoras solo en una o dos de las dimensiones.

En la Tabla 6.1 se presenta un extracto del ranking provincial de acuerdo con los valores del IDSP. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires encabeza el ranking provincial en todas las dimensiones, a una distancia considerable de las demás provincias. Su IDSP, 0,792, es un 34% más alto que el correspondiente a la provincia situada en el segundo puesto. Mucho más abajo, en el puesto 23 se encuentra la provincia del Chaco, solo antes de Santiago del Estero, cerrando el ranking. En la misma Tabla se presentan versiones anteriores del Índice, basados en la metodología de índices de Desarrollo Humano de Naciones Unidas.

**Tabla 6.1. Índice de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible de las Provincias (PNUD)**

Rank	Provincia	IDH 1995	Rank	Provincia	IDH 2013	Rank	Provincia	IDPS 2016
18	Tucumán	0.83	18º	San Luis	0.83	18º	Tucumán	0.54
19	Sgo. del Estero	0.82	19º	Corrientes	0.83	19º	La Pampa	0.52
20	Salta	0.81	20º	San Juan	0.83	20º	Jujuy	0.52
21	Chaco	0.80	21º	Misiones	0.82	21º	Salta	0.46
22	Corrientes	0.79	22º	Sgo. del Estero	0.81	22º	Formosa	0.45
23	Formosa	0.78	23º	Chaco	0.81	23º	Chaco	0.44
24	Jujuy	0.76	24º	Formosa	0.81	24º	Sgo. del Estero	0.31

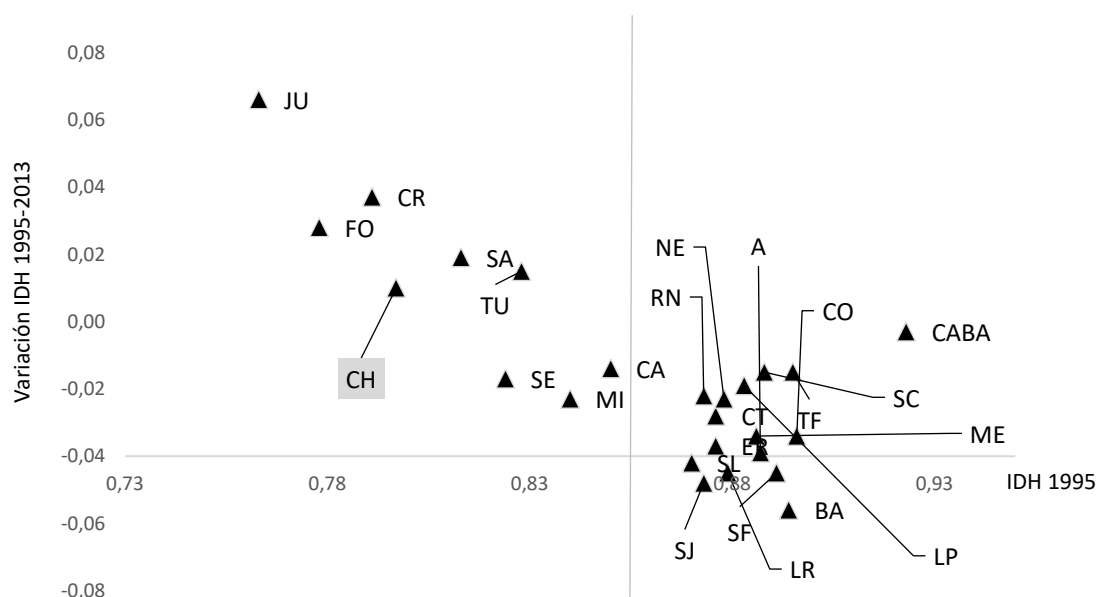
Fuente: [Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017 del PNUD Argentina](#).

Las mejoras en indicadores de pobreza, nutrición, escolaridad formal, y salud han sido logros globales en las últimas décadas. En Argentina, ese esfuerzo ha sido muy significativo ayudado por contextos favorables, decisiones políticas de priorización, diseños de programas y financiamientos técnicos cada vez más adecuados. Gracias a esto, algunos indicadores sociales han mostrado mejoras sustanciales a partir de políticas sanitarias y redistributivas destinadas a atacar los

problemas de la pobreza y de la primera infancia. Esto es un paso enorme en términos de políticas de inclusión de base, que intentan reducir los casos de pobreza extrema, nutricionales y hasta de escolarización, teniendo en cuenta por ejemplo el Programa de Transferencias Condicionadas en su versión argentina: la Asignación Universal por Hijo. En este ejemplo, la condicionalidad se refiere a que, para continuar percibiendo la asignación, la madre debe presentar regularmente documentación que avale controles de salud y educativos.<sup>6</sup> También se destacan los espacios de mejora en este programa a partir de algunas fallas de diseño y efectos indirectos no deseados.<sup>7</sup>

El Gráfico 6.1 presenta una ilustración de esta convergencia parcial en el caso de los IDH de PNUD comparables de 1995 y 2003 por provincia. El gráfico muestra en el eje horizontal el índice en el año base 1995. En el eje vertical se presenta la variación en el índice entre 2013 y 1995. El gráfico se divide en cuatro cuadrantes. En el cuadrante Noroeste, se presentan aquellas provincias que tenían niveles de índices inferiores al promedio en 1995 (a la izquierda de la línea vertical), pero que han tenido mayores incrementos o mejoras en el período de comparación 1995-2003. Estas son las provincias que estaban más rezagadas pero que acortaron brechas. Este es el caso para el indicador de la provincia del Chaco.

**Gráfico 6.1. Convergencia en los índices de desarrollo humano entre provincias argentinas**



<sup>6</sup> Existen varios trabajos de evaluación del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) sobre el bienestar económico e indicadores de desarrollo humano (seguridad alimentaria, escolarización y trabajo infantil) de niños/as y adolescentes en hogares beneficiarios, con diversas metodologías. Por ejemplo, a partir de micro datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina), [Tuñón, y otros \(2015\)](#) encuentran un impacto positivo y progresivo en términos del ingreso per cápita, sobre la pobreza extrema (indigencia), la inseguridad alimentaria y la escolarización, mientras que no se encontró un impacto significativo sobre el trabajo económico.

<sup>7</sup> Para propuestas de mejoras de diseño puede consultarse [UNICEF \(2017\)](#) entre otros. Con respecto a los efectos indirectos, puede consultarse [Garganta y Gasparini \(2015\)](#); estos obtienen resultados que apuntan a que el programa disminuyó la tasa de entrada al mercado de trabajo formal, y aumentó la tasa de natalidad en la población elegible. Parte de estos problemas, fueron resueltos a posteriori.

Fuente. Elaboración propia en base a PNUD (2017).

Sin embargo, el indicador encubre muchas dimensiones que resultan convenientes apreciar por separado, en primer lugar, para entender si estas mejoras son sostenibles y/o generadas por el propio territorio chaqueño. Y en segundo lugar, para entender qué aspectos críticos corresponden mejorar para alinear las estrategias de construcción de capital humano con las de desarrollo. En lo que resta del capítulo se identificarán desafíos relevantes en términos de calidad educativa y de la capacidad para generar empleos e ingresos de base productiva y de calidad asociados a la mejora en el capital humano regional.

## **1.2. Algunos indicadores de desempeño educativo formal**

El análisis del rol del sistema educativo en función de las diferentes “etapas internas” (selección, formación y promoción docente, niveles segmentación y segregación social, condiciones de gestión y equipamiento escolar, desempeño educativo, entre otros), en su vinculación con las etapas de salud, niñez, políticas sociales, de las necesidades del mercado de trabajo y en la generación de ingresos, es central. A nivel internacional y nacional, existen numerosos organismos ocupados en estas dimensiones. A nivel provincial, en el Consejo Económico y Social esta agenda es parte de las priorizaciones permanentes. La Oficina Legislativa de Presupuesto y Evaluación de Políticas Públicas de la Cámara de Diputados del Chaco también, a pesar de su debilidad institucional posterior al 2016. Es importante mantener sistemas de evaluación independientes sobre la calidad educativa y de las políticas de capacitación, formación y empleo (ver Capítulo 8 y 12).

El desempeño de los estudiantes en los diferentes programas de evaluación brinda una aproximación parcial a la calidad educativa. Se entiende que este constituye una dimensión de la calidad. La concepción más amplia es la adoptada como lineamiento general por la Resolución 116/10 del Consejo Federal de Educación, haciendo explícito el criterio establecido en el artículo 95 de la Ley Nacional de Educación. La misma resolución expresa en sus *considerandos*:

“Que en la última década la concepción tradicional de calidad educativa, que se reducía a las dimensiones de eficiencia y eficacia, está siendo sustituida por aquella que entiende a la calidad educativa como un derecho, donde la igualdad de oportunidades y la dimensión social de la educación son componentes intrínsecos de la misma.

*Que, aún en el campo de la evaluación de desempeño de los alumnos, es fundamental, a la hora de presentar y analizar sus resultados, hacerlo de manera contextualizada a partir de la incorporación de los factores escolares y extraescolares asociados al aprendizaje.”*

Teniendo en cuenta esta contextualización, y las complejidades asociadas a la interpretación responsable de información de desempeño desde la visión parcial, se presentan algunos datos, que permitan al lector interesado, profundizar en la problemática. La extensión del texto impide un abordaje adecuado de las complejidades inherentes al desempeño.

Es importante, igualmente, tener presente nociones de relaciones entre esfuerzos públicos y resultados obtenidos. En este caso, de forma simplificada, se puede interpretar por resultado lo que termina dejando el sistema educativo en la comunidad. El tipo de análisis, aunque parcial, permite analizar el desempeño en términos de mejoras/deterioros dentro del mismo espacio geográfico. A su vez permite identificar patrones que puedan retroalimentar, corregir y mejorar el proceso y los criterios de política, tanto en sus dimensiones de diseño como de gestión.

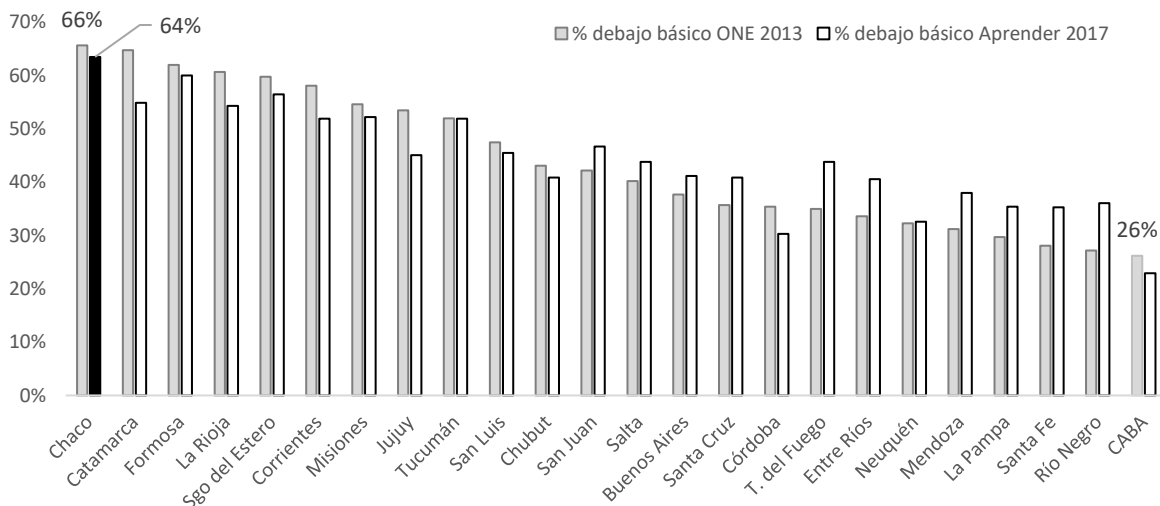


En el Gráfico 6.2 y 6.3 se presentan resultados comparados entre provincias para dos operativos de evaluación a escala nacional. En el primer gráfico se muestra el porcentaje de resultados con desempeño debajo de básico para el Operativo Nacional de Evaluación (Pruebas ONE) del año 2013 y para el operativo Aprender del año 2017, en promedios provinciales para el área de Matemática del nivel secundario. En el segundo se presentan las mismas comparaciones para el área de Lengua.

El resultado indiscutido es que la provincia del Chaco tiene los mayores porcentajes de desempeño por debajo del nivel básico aceptado. Alrededor de dos de cada tres alumnos evaluados en el sistema secundario no cumple con un nivel básico en matemáticas. Esta interpretación es correcta a menos que se cuestione la metodología de evaluación de cada operativo. Teniendo en cuenta que son operativos diferentes, la comparación entre operativos de distintos años puede ser equívoca. Igualmente se menciona que en términos generales se observa una leve mejora en el porcentaje de alumnos con desempeño bajo, de 66% a 64%. No obstante, la provincia continua en la posición más rezagadas del país.

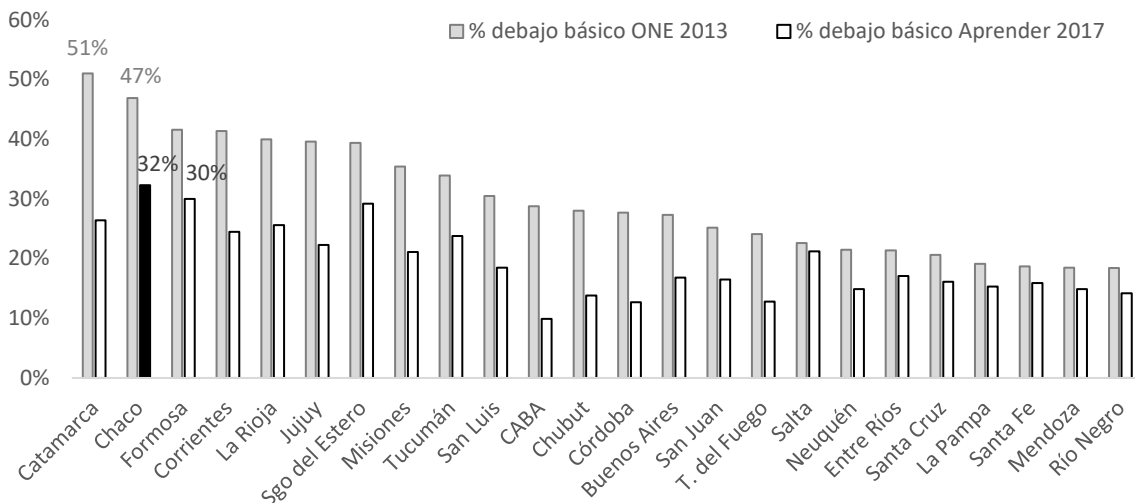
En los operativos de evaluación de Lengua, la provincia del Chaco continua con un desempeño relativo muy pobre detrás de todas las demás provincias en ambos casos, con la única excepción de Catamarca solo en el año 2013. A nivel provincial y país, los porcentajes de desempeño por debajo del básico son sustancialmente menores en el caso de Lengua con respecto a Matemática. Este porcentaje para el Chaco es del 32% en el último operativo Aprender 2017, y el peor resultado a nivel país. Nuevamente, con limitaciones en la comparación entre operativos, existe una aparente mejora sustancial entre el ONE 2013 que mostraba un 47% de resultados por debajo del nivel básico aceptado.

**Gráfico 6.2. Desempeño por debajo del nivel básico en Matemática. Nivel Secundario**



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

**Gráfico 6.3. Desempeño por debajo del nivel básico en Lengua. Nivel Secundario**



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Los indicadores de procesos del sistema educativo son igualmente relevantes. Hacen referencia a las posibles trayectorias de los estudiantes en su paso por la escuela. Los datos están disponibles en la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. Se publican anualmente datos de indicadores de procesos como la tasa de promoción efectiva (porcentaje de alumnos que superan un año determinado), la tasa de repitencia (el porcentaje de los que no), y la tasa de abandono interanual (porcentaje de los que salen del sistema educativo). Estos indicadores representan los posibles recorridos de una población escolar determinada: del total de alumnos de un curso o nivel, un grupo promociona, otro repite y otro abandona. A su vez, la repitencia y el abandono en caso que el estudiante regrese más tarde a la escuela, son algunas de las causas de sobre-edad escolar.

Los patrones de los indicadores de procesos son variados y dependen en general del año. Pero en el caso de la tasa de abandono ha presentado mejoras persistentes a lo largo de los últimos quince años. La existencia de programas de terminalidad educativa también han favorecido un mayor grado de escolarización, tanto a nivel país como a nivel regional y provincial.

Dentro de la provincia se analizan en detalles los indicadores de proceso, con particular atención al abandono y la sobre-edad, problemáticas relacionadas con otras áreas de política pública provincial como desarrollo y seguridad. En términos generales, el Chaco presenta una evolución favorable en los indicadores mejorando su desempeño relativo en el nivel regional NEA. Esta característica de incrementar la inclusión escolar en términos relativos puede estar asociada al resentimiento de algunos indicadores de desempeño académico, aunque no hay evidencia directa del fenómeno. En este sentido, la tasa de repitencia es la que menor mejora en desempeño muestra y claramente está asociada al desempeño académico a nivel provincial (véase OLEP 2014 y datos actuales de [Planificación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación](#)).

### 1.3. Instituciones y otras formas de apoyo y formación al capital humano

Dentro de las instituciones de apoyo a la formación de capital humano, formalmente, la provincia y el país cuenta con una estructura amplia y densa. Las instituciones son diversas yendo desde

institutos de formación docente, de formación profesional, terciarios, universidades públicas y privadas, institutos de investigación, extensión y transferencia de conocimientos. Asimismo, existen programas de capacitación dependientes de los tres niveles de gobierno y organismos no gubernamentales orientados a la formación de capacidades específicas para el empleo y autoempleo, el emprendedurismo y los empresarios.

A continuación, se analiza la estructura y dinámicas de generación de ingresos en la provincia del Chaco.

## **2. Dualidades en la estructura de empleo e ingresos de las personas**

En esta sección se presentan algunos elementos de la estructura del empleo de la provincia del Chaco. El análisis se concentra en la estructura dual enfocada desde la generación de ingresos personales y de los patrones de segmentación principales. Se inicia con la separación entre el empleo público y privado, como parte de los sesgos en orientación de empleo sea por la naturaleza de los servicios prestados por el Estado provincial, como por el sesgo clientelar. La elevada proporción de empleo público constituye un síntoma de la orientación del régimen político fiscal federal y de las dificultades de absorción productiva del entorno regional. Se continúa con la dualidad entre el empleo formal e informal, también asociado al carácter periférico, la baja productividad media y a la existencia de regulaciones homogéneas en el territorio nacional asimétrico. Posteriormente se analizan la evolución de estructuras de ocupación por actividades y otros criterios de segmentación.

### **2.1. Dualidad y segmentación laboral. Empleo registrado y el sector público**

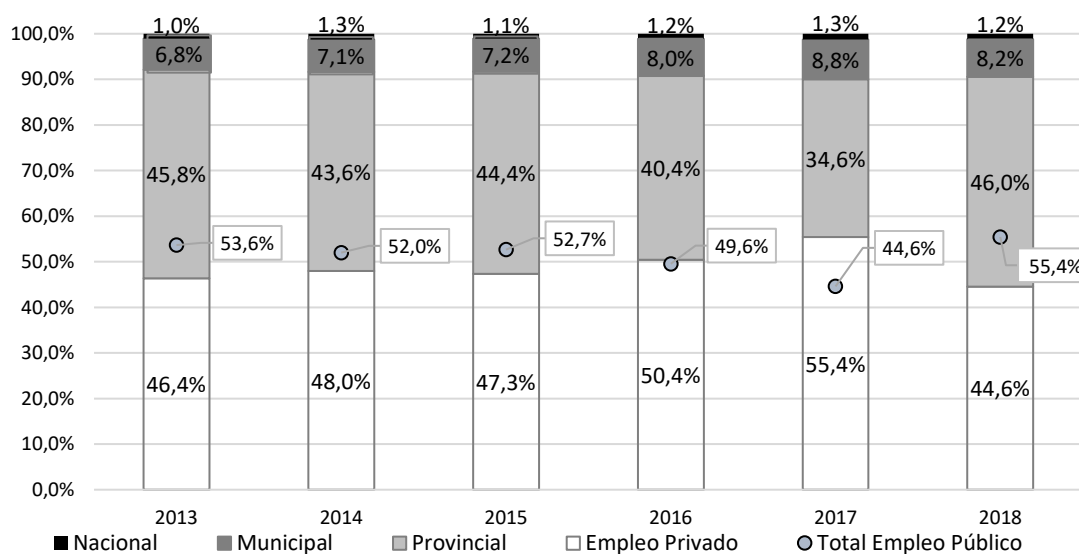
En diciembre de 2019, a nivel país se contabilizan 9,7 millones de asalariados registrados y 2,4 millones de trabajadores independientes. Así es que el 80% del total de las y los trabajadores formales cuenta con una relación de dependencia. Entre los asalariados formales se advierte que 6,5 millones provienen del sector privado (incluido el personal de casas particulares), lo que representa el 67% del segmento asalariado registrado, y el 50% del total de ocupados. Los 3,2 millones restantes pertenecen al sector público consolidado, representando el 33% de los asalariados formales, y el 26,7% del total de ocupados formales ([Ministerio de Trabajo de la Nación, 2020](#)).

La provincia del Chaco presenta particularidades. Para el año 2018 la población ocupada en relación de dependencia formal en la provincia del Chaco muestra una participación del empleo público absorbiendo el 55,4% de los trabajadores asalariados mientras que el sector privado tiene una participación del 44,6% (Gráfico 6.4). Esto es solo posible en el marco del régimen fiscal federal argentino. Los datos de 2019 están en revisión oficial, pero serían significativamente peores. La revisión se debe a aparentes desprolijidades en el proceso de contrataciones y pases a plantas producidos en ese año (año electoral), con designaciones que no tienen asignaciones de funciones específicas ni cargos. Las dificultades políticas para confrontar estos procesos de pujas político-clientelares para la apropiación privada de rentas del régimen, seguramente redundaran en una consolidación final del pase, con excepciones en irregularidades muy manifiestas.

Al examinar la composición del empleo público en sus distintos niveles de gobierno se observa que la mayor parte del empleo se localiza en el nivel provincial con una representación del 46.0%. Esto incluye no sólo a los responsables de la administración (ejecutivo, legislativo y judicial) sino además a las actividades de salud, educación, seguridad, organismos constitucionales, entes autárquicos y empresas del estado. Por otro lado, a nivel municipal el empleo representa un 8,2% y, a nivel nacional un 1,2%. Cabe aclarar que los datos analizados no incluyen becas y otros tipos de contratos formales que podrían calificarse como precarios en el sentido de presentar al menos alguna de las siguientes características: inestabilidad laboral, aportes a la seguridad social e insuficiencia del salario.

En términos más generales, al peso relativo del empleo público está determinado al menos en tres niveles. En primer lugar, por el sistema de transferencias y el régimen federal de coparticipación. Si la provincia debiera recaudar de sus bases tributarias propias no sería viable mantener el nivel de empleo-salarios públicos actual. A menos que la productividad y la capacidad para generar ingresos en el sector privado crezca sensiblemente y que la presión tributaria elevada no genere conflictos ni deterioros socioeconómicos. En segundo lugar, ya dentro del régimen, es cierto que los servicios educativos, de seguridad y salud, son relativamente intensivos en trabajo. Por último, una proporción del empleo corresponde a criterios políticos clientelares, en retribución a “la militancia”, sus familiares y otros factores que se corresponde con una apropiación privada de recursos públicos por parte del sistema político, como parte del sistema de competencia electoral y partidaria, sin un sentido de orientación prestacional hacia el interés público propiamente dicho.

**Gráfico 6.4. Estructura del empleo registrado. Años 2013-2018**



Fuente: CONES (2019) en base a datos del OEDE – MT, DIES – ANSES y Contaduría general de la Provincia del Chaco.

No está planteado aquí un enfoque normativo del “debería ser”. Tampoco existe una noción de optimalidad en abstracto, menos aún en medio de un régimen que genera un conjunto de sesgos descritos hasta aquí. Es decir, el hecho de tener una mayor o menor cantidad de empleados en el sector público en relación al sector privado dentro del régimen no necesariamente es negativo.

También existen espacios para definiciones políticas (priorizaciones sociales) sobre los alcances de las intervenciones. Pero sí preocupa cuando el sentido del empleo y de los incentivos distorsionan la orientación del sector público y destruyen espacios fiscales necesarios para un adecuado desempeño de las políticas públicas orientadas a mejorar el sistema socioeconómico regional.<sup>8</sup>

Es central aquí destacar dos puntos complementarios: la segmentación del empleo público y privado formal, la apropiación privada del sistema político del empleo público—no en todos los segmentos. El empleo en el sector público tiene niveles de protección, estabilidad y exigencias (promedio) distintos a los del sector privado, más marcados respecto del segmento informal y hasta los desempleados. Una vez cubiertos los sistemas prestacionales básicos, el empleo excedente constituye un privilegio que es otorgado por el patrón político de turno (y sus entramados). No alcanza para todos en los términos planteados, y dada la precariedad institucional, parte de la fortaleza electoral está asociada al poder para decidir quién entra y quién queda afuera de la distribución de privilegios.

## **2.2. Dualidad y segmentación laboral. Informalidad**

Otra característica de la ocupación en el país, más marcada a nivel provincial son los elevados niveles de informalidad. Se trata de empleos por fuera de los marcos legales que gobiernan la ocupación registrada, incluyendo salarios mínimos, aportes y contribuciones al sistema de seguridad social, regulaciones de contratación y despido, entre otros. En general, se trata de ocupaciones con menores ingresos, menos productivos e inestables, particularmente en las relaciones de dependencia.

El argumento general en justificación de la informalidad es que contribuye a reducir los “pesados” costos del Estado sobre la actividad privada. Siguiendo esta línea, la informalidad viabiliza actividades, aumentando el empleo e ingresos de la actividad privada. Esa es una percepción sesgada y, en el mejor de los casos, defendible desde esa percepción a nivel individual.

La dualidad en los niveles de protección social y de calidad general de los ingresos y del empleo, no implica menores costos agregados. La litigiosidad real o potencial inherente a la relación informal segmenta, precariza, retrae decisiones e impide accesos necesarios para el crecimiento individual y colectivo. Los tipos de actividades tienden a ser de baja productividad y con fuertes dificultades para acceder a mercados finales y complementarios (por ejemplo, de financiamiento).

Asimismo, existe un subsidio implícito (y un costo asociado) de los sistemas de protección social dado que el trabajador informal tiende a percibir prestaciones sociales por programas especiales y sistemas públicos. A la vez, al fin de su vida laboral, también percibe algún tipo de pensión no contributiva. Todo ello debe financiarse con tributos adicionales. Un punto adicional es que la segmentación dificulta los procesos de acumulación de capital humano, sea por la naturaleza del trabajo informal asociado a sectores de bajo dinamismo o a la propia inestabilidad del empleo que inhiben patrones de aprendizaje “en el trabajo”, como por las dificultades para que las instituciones

---

<sup>8</sup> Como se mencionó en capítulos anteriores, además del sector asalariado, existen otros sectores beneficiados indirectamente de llevar el segmento de salarios públicos al límite: aquellos que abastecen este segmento de consumo a través del comercio, determinados servicios, y las rentas de la propiedad urbana.

de apoyo (públicas y privadas) identifiquen los espacios de formación y capacitación requeridos para lograr mejoras en la productividad.

La alta rotación observada en el segmento informal no se traduce en una trayectoria laboral virtuosa, en la que el trabajador deja un empleo por otro mejor, o un empleo informal por otro formal. Los bajos niveles de capacitación combinados con la corta duración de los trabajos, afectan directamente la capacidad de acumulación de capital humano y la capacidad del trabajador y de la empresa de ser más productivos (BID 2016).

La dificultad para generar trabajo formal está asociada inevitablemente a los sistemas sobre-regulados, al sistema tributario centralizado—incluidos los tributos y costos laborales adicionales. También a patrones culturales, estructuras socioeconómicas y productivas regionales.<sup>9</sup> Como se discutió en el capítulo 3, muchos de estos institutos son generados en la zona centro, y algunas actividades, escalas y regiones encuentran dificultades en soportar.

El costo mínimo de contratar a un trabajador asalariado formal tiene componentes concretos regulados, empezando por el salario mínimo, los costos de seguridad social (discutidos en el capítulo 3), los costos del aguinaldo, de vacaciones, los potenciales costos de despido y de litigio. Estos componentes están determinados por el nivel nacional atendiendo a parámetros promedio, alejados de los niveles de productividad y las características propias de las regiones periféricas.<sup>10</sup>

Deben distinguirse claramente dos aspectos en conflicto. Por un lado, nuestro país tiene un sistema de Seguridad Social muy extendido que, con aspectos mejorables, mantiene coberturas sobre contingencias adversas sobre la capacidad para generar ingresos por parte de los trabajadores (desempleo, salud, jubilación y pensión). Por otro lado, este sistema de seguridad social determina muchas ventajas para los trabajadores formales, pero excluye sea de las posibilidades de acceso a un empleo o a un empleo formal de calidad a una parte de la población.

El punto aquí no es objetar en general la regulación laboral formal, pero explicitar el problema de la segmentación, intentar comprender su naturaleza, y pensar vías de solución que permita preservar atributos deseados del sistema, mejorar incentivos y facilitar el acceso a mejores trabajos, permitiendo el desarrollo y crecimiento de mejores empresas. El sistema público incluye un fuerte sistema redistributivo, aunque incipiente y falto de organicidad, que requiere recursos fiscales. Parte de este sistema redistributivo, implica subsidios cruzados que terminan favoreciendo el sistema informal. Esto incluye la cobertura de salud pública, las pensiones mínimas, moratorias, entre otras.<sup>11</sup> Estos sistemas públicos cubren a segmentos de la población que incluyen al trabajador

---

<sup>9</sup> Se recuerda que estrictamente los aportes y contribuciones no son impuestos en el sentido de que están asociados al sistema de seguridad social y por lo tanto incluyen una prestación futura, y mejoran el funcionamiento y la estabilidad general del sistema socioeconómico.

<sup>10</sup> En base a la estimación realizada para países de América Latina en BID (2016) estos costos representan, en promedio, un 39% del producto interno bruto (PIB) por trabajador, cifra que en algunos países llega al 70%. No es sorprendente que los países con mayores costos salariales y no salariales (relativos a su productividad) sean aquellos que presentan una menor proporción de trabajos formales y una mayor proporción de trabajadores no asalariados (autoempleo).

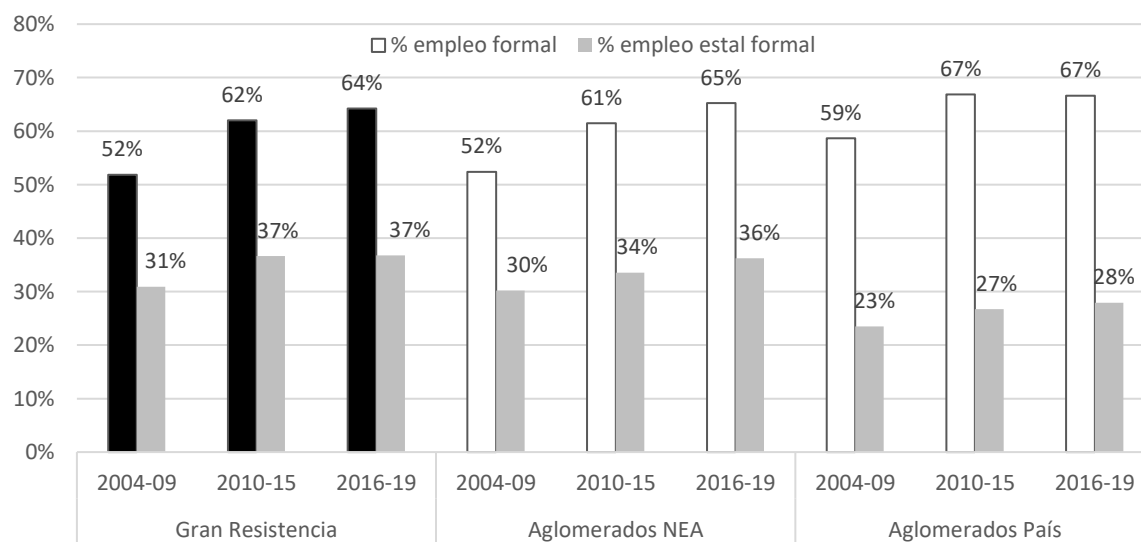
<sup>11</sup> Existen otros componentes redistributivos intergeneracionales como la Asignación Universal por Hijo, entre otros, que tienen objetivos específicos, como los acortar brechas y reducir asimetrías en las condiciones iniciales de la niñez.

informal, que no realiza aportes a una obra social, ni para su jubilación. El sistema de seguridad social en su conjunto debe repensarse en este sentido (para el caso de los gastos en salud puede verse **OLEP 2014a**).

En el Gráfico 6.5 se muestra la evolución de la proporción de trabajadores formales y de la parte correspondiente a empleo estatal para el aglomerado de Resistencia, los cuatro aglomerados de la región del Nordeste (NEA) y el total de aglomerados del país, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares.<sup>12</sup> El primer punto a observar es que el aglomerado de Resistencia presenta una estructura y evolución similar al del resto de aglomerados de la región NEA, con una mayor proporción de empleo informal con respecto al promedio país. Un segundo punto es que acortó brechas con el promedio país especialmente en períodos de crecimiento. De una diferencia de siete puntos porcentuales en el promedio 2004-09, con un 52% de empleo formal en Gran Resistencia y un 59% en el promedio país, se reduce a tres puntos porcentuales, con 64% y 67% respectivamente en el promedio 2016-19.

En el detalle anual el porcentaje de empleo formal era del 42% en Resistencia en el año 2004. El rápido crecimiento y recuperación hasta 2009, lo llevaron a 64%. Es decir, el crecimiento económico implicó un fuerte aumento del trabajo formal. No obstante, más de la mitad de este aumento estuvo directamente asociado al empleo público, también posible por el aumento de la capacidad fiscal por recursos adicionales. Estos recursos y gastos en salarios a su vez derraman sobre el nodo urbano especialmente en comercio, servicios y construcciones. En el desagregado anual, el empleo registrado implicó una caída del empleo registrado a partir de 2018, con el estancamiento y posterior recesión, pasando de 67% en 2017 a 65% en 2018 y a 63% en 2019.

**Gráfico 6.5. Empleo en relación de dependencia formales y componente Estatal**



Fuente. Elaboración propia CONES en base a microdatos EPH INDEC, Gran Resistencia, periodo 2004-2018.

<sup>12</sup> La Encuesta Permanente de Hogares contiene datos por Conglomerado Urbano. Para el caso del Chaco es Gran Resistencia. El NEA incluye Formosa, Gran Resistencia, Corrientes y Posadas.

Nota: El porcentaje de empleo formal se corresponde con la categoría obrero o empleado que tiene aportes jubilatorios. El porcentaje de empleo estatal se refiere a la parte con respuestas de empleo público, siempre dentro de la EPH. Los promedios por subperíodos son simples.

**Categoría ocupacional e informalidad** Dentro de los ocupados, las categorías existentes corresponden a tres<sup>13</sup>: patrón o propietario, cuenta propia y obrero o empleado. Las diferencias son importantes en el territorio. Tomando el año 2019, el 98% corresponde a las últimas dos categorías en el NEA y un 95% a nivel país; estas diferencias son explicadas por menores casos en la categoría de patrón o propietario en la región periférica. Entre las dos categorías principales, los cuenta propistas representan sólo el 20% en Gran Resistencia y un 23% tanto en NEA como a nivel país. Dentro de estos, aproximadamente la mitad no realiza aportes a nivel país, pero el porcentaje llega al 60% en Gran Resistencia. La categoría principal de asalariados presenta en 2009, un 31% de informalidad en nuestro aglomerado, y un 22% a nivel país.

### 2.3. Dualidad y segmentación laboral. Educación

Otra dimensión relevante es el rol de los niveles educativos en el mercado laboral. Es importante destacar una dimensión central de las relaciones causa-efecto de los niveles educativos formales y de la calidad del aprendizaje. Como es reconocido desde hace mucho tiempo en la economía del trabajo y la educación (Card, 1999), la educación contribuye a la formación de capital humano, pero la contribución no es fácil de estimar debido a que las perspectivas socioeconómicas individuales, están determinadas por un conjunto de variables, incluso desde el nacimiento. Las deficiencias nutricionales y en el acceso a servicios de salud básicos, el entorno familiar y de pares, los niveles educativos de los padres y su valoración por el capital humano, los vínculos y redes de contactos, rondan a un conjunto de factores entre los cuales aparecen los rendimientos y logros educativos. Por ejemplo, cuánto depende el ingreso de un egresado secundario o universitario del logro educativo, es difícil decir, dado que no hubiera logrado si hubiese tenido que dejar la escuela para ir a trabajar, o por presión de los grupos del barrio. ¿Podemos aislar el efecto los años de educación del conjunto de estos otros factores? ¿Por qué mecanismos influye la educación formal en el desempeño socioeconómico? ¿Constituye una simple señal de segmentación social, donde ciertas clases sociales pueden acceder y otras no? ¿de socialización y capacidad de adaptación básica? ¿de disciplina de trabajo? ¿de efectiva mayor productividad? ¿Importa entonces la educación formal o el conocimiento, experiencias y aprendizajes acumulados? ¿Cuál es el rol de las distintas formas de organización de los servicios educativos en este proceso?

Esta preocupación central en la economía del desarrollo y de la educación es abordada desde hace mucho tiempo. La discusión anterior se plantea para advertir sobre interpretaciones simplificadas de los niveles educativos y para estimular el interés del lector en una profunda literatura sobre estos temas y su relación con las características del sistema institucional, científico tecnológico y productivo.

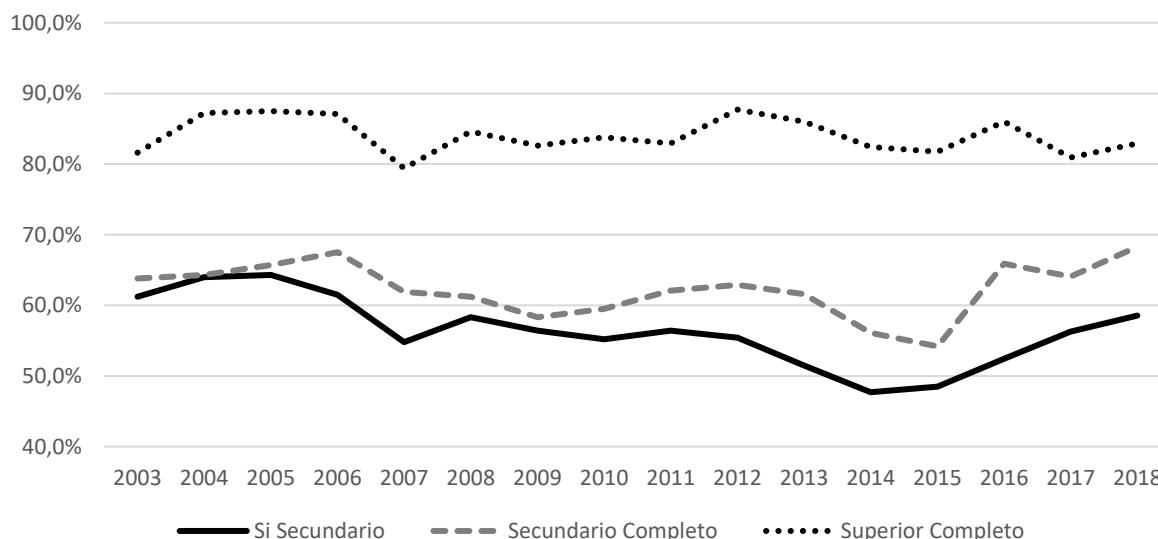
---

<sup>13</sup> Existe una cuarta categoría en la EPH descrita como trabajador familiar sin remuneración, Se relaciona con la economía del cuidado y con temas de género, en el sentido que son trabajos muy valiosos para la sociedad pero que no cuentan con una remuneración tradicional o vía mercado de trabajo. Incluye principalmente el cuidado de menores, adultos mayores, y personas con discapacidad.



Los logros educativos formales son, una vez más, causa y efecto del complejo de patrones de desempeños socioeconómicos, incluidos los ingresos y el grado de informalidad. El nivel educativo alcanzado por una persona puede condicionar tanto la posibilidad de estar ocupado o desocupado, el sector de actividad económica donde trabajará y posiblemente, las condiciones en que lo hará. El gráfico 6.6 ilustra este concepto.

**Gráfico 6.6. Proporción de ocupados por Nivel Educativo en el Gran Resistencia (2003-2018)**



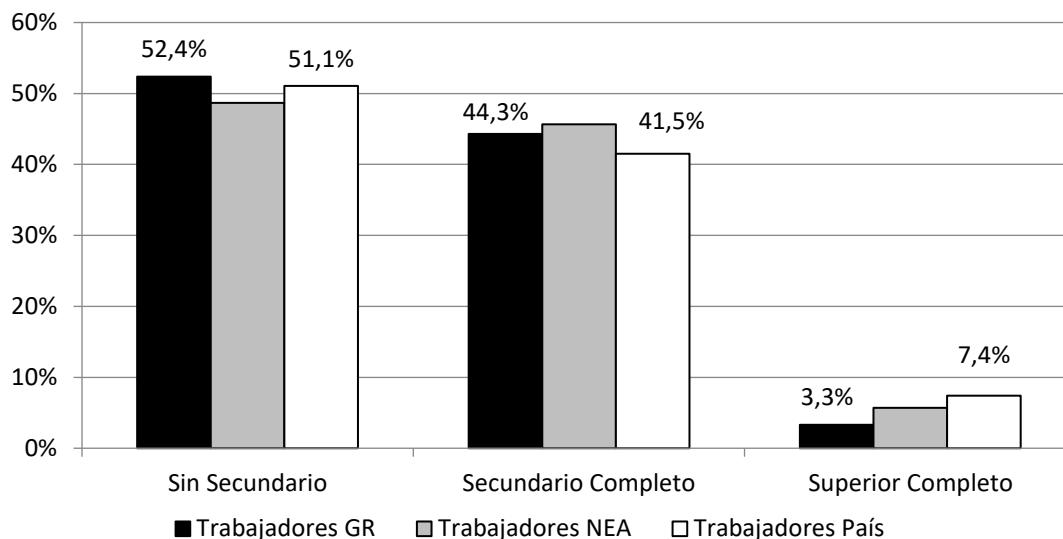
Fuente. Elaboración propia en base a microdatos EPH INDEC y CONES (2020).

Como puede apreciarse en el gráfico, a mayor logro educativo mayor es la posibilidad de insertarse en el mercado laboral. De hecho, puede observarse una sistemática disminución en la proporción de ocupados que no lograron terminar el nivel secundario. Este patrón declinante se revierte luego del 2014. Claramente, entre las condiciones que afectan la ocupación también se encuentra la necesidad de trabajar, las penalidades sociales por no hacerlo, las políticas de género y de cuidado familiar, entre tantas. En el otro extremo, los que han alcanzado el mayor logro educativo mantuvieron estables las posibilidades de tener empleo, rondando el 83%.

Estar ocupado puede tener connotaciones muy variadas en términos de nivel de productividad, y del contenido retorno social de las ocupaciones y de la educación. Puede que exista en parte una restricción sobre el número de empleos, limitados por la estructura tecnológica, el acceso a mercados y la funcionalidad del área geográfica. En este caso, la puja por esas vacantes toma canales políticos y sociales, y el nivel de empleo e ingresos puede no estar asociado a una valoración por el nivel educativo directamente, sino como parte de un sistema de exclusión y privilegio.

Como ejemplo de asociación, en el gráfico 6.7 puede observarse la relación entre nivel educativo e informalidad. La situación es muy similar a nivel nacional regional (NEA) y en el Gran Resistencia. Esto es que a medida que los trabajadores alcanzan un mayor nivel educativo, las posibilidades de acceder a un trabajo formal aumentan.

**Gráfico 6.7. Trabajadores informales según nivel educativo alcanzado. Año 2018**



Fuente. Elaboración propia en base a microdatos EPH INDEC y CONES (2020).

## 2.4. Segmentación, impactos distributivos y accesos

Las formas de segmentación ilustradas hasta aquí tienden a venir en paquetes (combinados) y los intentos de solución deben reconocerlos. La segmentación entre formalidad e informalidad, por ejemplo, presenta asociaciones con otros síntomas de pobre desempeño. Como se presentó en el Gráfico 3.3 del capítulo 3, existen importantes diferencias salariales y de la calidad-tipo de empleo entre segmentos. Además de la baja productividad, inestabilidad y la alta rotación en los trabajos informales, existen menores ingresos y perspectivas de vida asociadas. Las primas salariales entre segmentos se asocian a diferencias en niveles educativos y productividad, según su complejidad tecnológica, integración territorial y accesos-escalas.

La concentración de la propiedad, la dualidad de orientación productiva, tecnológica y la segmentación son parte de las razones que explican la desigualdad de ingreso, de acceso y de la reproducción intergeneracional de esos patrones. La informalidad es parte de las causas y también de los efectos de la dualidad; consolida la segmentación, las dificultades de acceso y el estancamiento relativo a actividades y zonas menos dinámicas (CEPAL 2015).<sup>14</sup>

La complejidad implica que un abordaje efectivo no debe atender relaciones parciales. Los problemas de segmentación se asocian a los niveles de competitividad regional en sus distintas dimensiones. Una de ellas es la disociación de la funcionalidad de las políticas referidas al ambiente de negocios y la regulación de las actividades, la adecuación del sistema tributario a las condiciones productivas, y el acceso a mercados y servicios de apoyo (Sorsa y otros, 2020).

<sup>14</sup> Una de las características distintivas de los países de América Latina se refiere a los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares. Entre las principales razones que explican esta desigualdad se cuentan los elevados niveles de dispersión de los ingresos provenientes del mercado laboral. Pero la distribución en sí es un síntoma de problemas más profundos del funcionamiento de mercados y, en particular, del mundo del trabajo. CEPAL (2015) profundiza en la relación entre informalidad y desigualdad.

Las dificultades para generar empleos de calidad es un problema difundido en las regiones periféricas, casi parte de su propia definición: expulsar mano de obra. Estas dificultades estructurales obligan a repensar sistemas, considerando críticamente los instrumentos parciales. Estos límites implican repensar el empleo público clientelar como parte integral de abordaje de la problemática del trabajo regional. Sea por su connotación de privilegio, su erosión de la calidad institucional y democrática, de las capacidades de política pública por orientación del empleo y los incentivos, la reducción de espacios fiscales, y su carácter estructuralmente injusto e improductivo.

### **3. Estructura y dinámica del empleo**

En esta sección se analiza el empleo registrado del sector privado en base a la información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), durante el período 1996-2018. Se considera la evolución de la estructura agregada y la evolución de los siguientes sectores: agricultura, ganadería y pesca; Industria; Construcción; Comercio y Servicios. Estos sectores representan el 99,4%<sup>15</sup> del empleo privado registrado, en toda la provincia.

El análisis se realiza comparando Chaco respecto del Total País y con el Nordeste argentino (NEA) en relación a la zona centro para detectar diferencias de estructura y dinámica<sup>16</sup>. Se consideran promedios por subperíodos con características relativamente homogéneas en términos de régimen macro y dinámicas sectoriales o de precios relativos. El régimen político también influencia dinámicas urbanas y del sector de la construcción en forma variable por subperíodos. La intención es eliminar ruidos excesivos de fluctuaciones y permitir apreciar el desempeño del sector a nivel provincial y en relación con el agregado.

Si bien el ejercicio es ilustrativo, las asociaciones destacan como el entorno y los cambios de régimen afectan las dinámicas económicas, en este caso el empleo registrado, de forma heterogénea.

#### **3.1. Agricultura, ganadería y pesca**

El período 1996-2001, se corresponde con un proceso de fuerte apreciación del tipo de cambio real y el deterioro socioeconómico y de deuda que llevo a la crisis del año 2001. El empleo formal en el sector agropecuario tuvo una retracción a nivel provincial. Se aprecia una contracción similar tanto en la región NEA como en el Centro del País en el período. El período 2002-2003 se corresponde con la crisis, colapso financiero y del sistema de pagos y transición de régimen. Se observó una caída importante en el sector en el Chaco, llegando a -16,2% en promedio anual. En contraste, en la región NEA la disminución promedio durante este período fue de -5,9%, y en el Centro del País tuvo un incremento promedio de 0,7%<sup>17</sup>.

En círculos y medido sobre el eje derecho se observa la variación interanual promedio del período para el total de empleos en la jurisdicción. Es decir, mientras que durante 2002-03 para la provincia

---

<sup>15</sup> Esta proporción se mantiene prácticamente constante en todo el período analizado.

<sup>16</sup> Contempla Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Gran Buenos Aires (GBA), Resto de Buenos Aires (RBA), Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

<sup>17</sup> Esto se debe a que la fuerte caída en el año 2002 se compensa con una recuperación en el año 2003 lo cual no ocurre en el Nordeste Argentino (NEA). Teniendo en cuenta la fuerte devaluación y la destrucción del mercado interno, la capacidad para reorientar el sistema productivo hacia los mercados externos es diferente entre regiones.

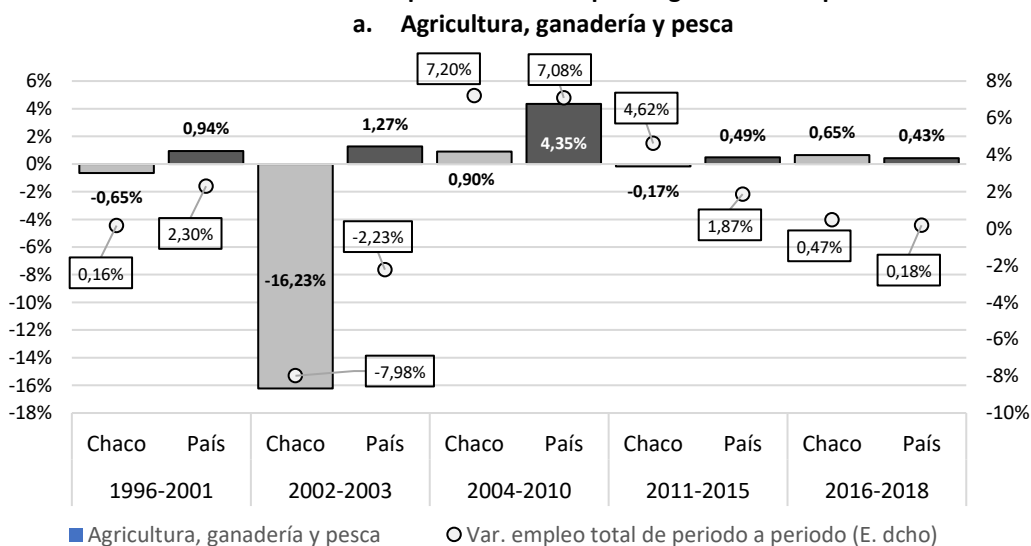
el empleo en el agro cayó un 16%, el empleo total a nivel provincial cayó menos de la mitad, casi un 8%. Note que en el mismo subperíodo, a nivel país el empleo total se contrajo más del 2%, mientras que en el sector agropecuario el empleo subió a una tasa anual promedio del 1,27%. En este subperíodo el agro acentuó la fluctuación del empleo, actuando procíclicamente a nivel provincial, pero contuvo y estabilizó a nivel nacional.

En el período 2004-2010 se observa una recuperación. Pero a nivel País la mejora en el empleo formal anual promedio fue de 4,35%, significativamente más relevante que en el Chaco, con un 0,90%. Note que en ambos agregados el empleo total subió más del 7% anual promedio. En forma análoga, en la zona Centro del País el aumento promedio del empleo registrado durante este período fue superior al que hubo en el NEA.

El período siguiente (2011-2015) se corresponde con un proceso de deterioro del tipo de cambio real, mayor inflación reprimida con distorsiones de precios relativos e intervenciones en el mercado de cambio. A nivel de régimen político fiscal, las transferencias hacia el Chaco aumentaron, sea por aumento de componentes “no tan” discrecionales como el excedente del Fondo del Conurbano y el Fondo Federal Solidario, o “más” discrecionales, por programas específicos. En general, el sesgo del régimen es urbano, sea por el deterioro de precios relativos como por los efectos directos e indirectos de la transferencia.

Esto explica que la expansión en el empleo total fue superior en el Chaco con respecto al promedio anual de variación del país, con un 5% y 2% respectivamente. Tanto en el Centro del País como en el NEA, también tuvieron un crecimiento muy leve significativamente menor al del Chaco.<sup>18</sup> En relación al agro, el Chaco mostró una leve reducción promedio del empleo formal en contraposición al Total País en donde se observó un incremento en promedio. La vulnerabilidad del sector al régimen macro y los beneficios sectoriales diferenciales de las transferencias explican el contraste.

**Gráfico 6.8. Variaciones interanuales promedio de empleo registrado. Comparación Chaco-País**



<sup>18</sup> A partir del año 2012 las variaciones interanuales comienzan a ser negativas. Es por ello que el aumento promedio durante el período 2011-2015 es menor al del período anterior donde se observan variaciones interanuales positivas durante prácticamente todo el período.

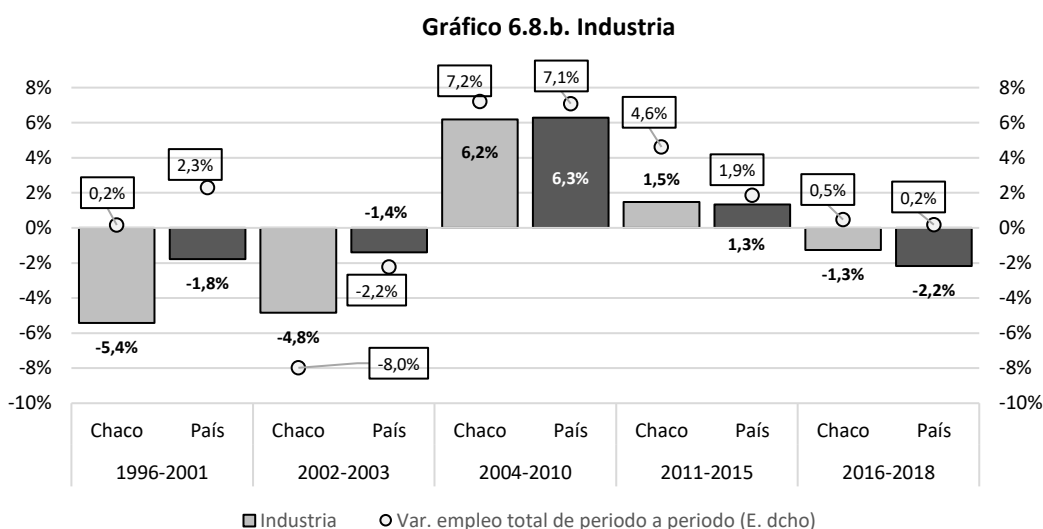
Fuente: Elaboración propia CONES en base a datos del OECE. MT.

Por último, durante el período 2016-2018 se observan variaciones más alineadas en valores tanto entre el Chaco y País, como entre el sector agropecuario y el total de empleo. En la región NEA se observa un aumento similar en este sector. En cambio, en el Centro del País hubo una leve disminución del empleo registrado promedio durante este período.

### 3.2. Industria

En relación al sector industrial durante el período 1996-2001 de atraso prolongado del tipo de cambio real, se observa una caída promedio del empleo registrado en el Chaco de -5,42%, más importante que la disminución promedio anual a nivel País del 1,8%, y también en relación al NEA. Parte de este período, estuvo marcado por crisis fiscales a nivel subnacional. Note que igualmente, el empleo total provincial está estancado y a nivel país crece a un promedio del 2,3% anual.

Durante el período de crisis 2002-2003 las relaciones observadas en el período anterior se repiten con la diferencia de que las disminuciones promedio en el empleo formal total fueron muy marcadas en todas las jurisdicciones. En particular, la caída en Chaco fue del 5% aproximadamente, sumándose a un número similar anterior. Pero el empleo total en la provincia se contrae un 8%, mientras que a nivel país lo hace un 2%.



Fuente: Elaboración propia CONES en base a datos del OECE. MT.

En el período expansivo con tipo de cambio real competitivo de 2004 a 2010 se observa que en el Chaco hubo un incremento promedio del empleo registrado del 6,19% en el sector industrial, similar al nivel nacional de 6,29%. En el Centro del País se el aumento promedio fue del 6,51%, superior al incremento en la región NEA, del 5,48% en promedio. Nuevamente, note que la expansión fue inferior al observado en el empleo agregado por jurisdicción.

Entre los años 2011-2015, con deterioro en precios relativos, restricciones al comercio exterior y represión en algunos mercados, con un régimen político fiscal relativamente favorable y con sesgo urbano, se observa un aumento promedio del empleo formal menor al del período anterior. En Chaco fue de 1,5% mientras que a nivel País de 1,3%. En el Centro del País se aprecia un incremento

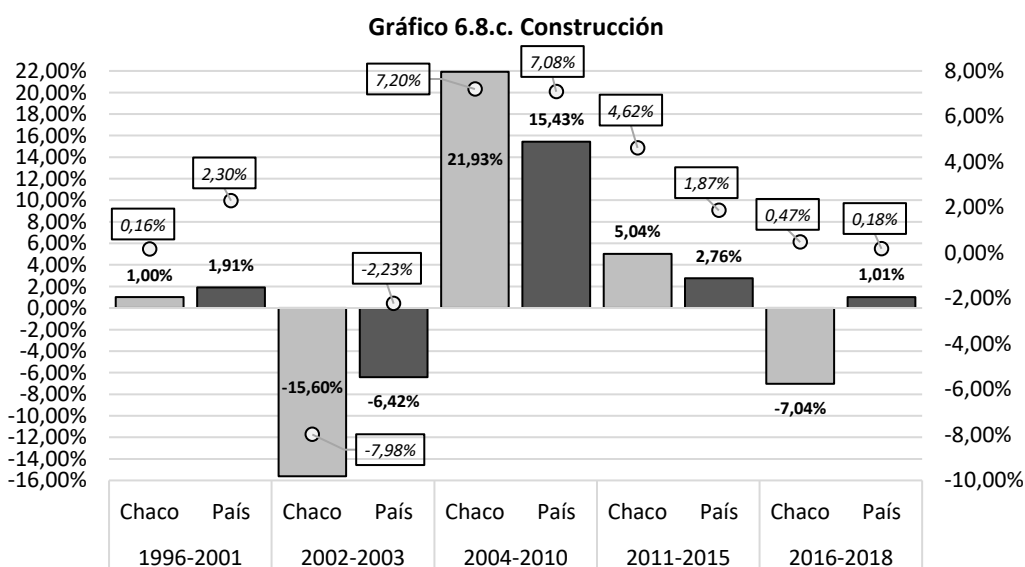
del 1,1% en promedio durante el período mientras que en el NEA el aumento promedio fue del 1,90%. Note que la expansión es menor a la del empleo total, con diferencia más marcada a nivel provincial.

Por último, durante el período 2016-2018 con atraso cambiario, apertura de importaciones en sectores en competencia, y un régimen político fiscal menos favorable, se observa que en el Chaco hubo una disminución del empleo registrado en este sector de 1,3% en promedio, mientras que a nivel País la reducción fue de 2,17%. En el Centro del País hubo una disminución promedio del empleo formal de 2,13%, mientras que la reducción en el NEA fue 0,84% en promedio. La contracción en el sector industrial en las jurisdicciones contrasta con un muy leve crecimiento agregado, lo que implica una reasignación entre sectores del trabajo.

### 3.3. Construcción

En el período 1996-2001 se observa que en promedio hubo un aumento del empleo registrado tanto en Chaco como a nivel País, en la región NEA y Centro. No obstante, este crecimiento en términos de dinámica muestra una fase de contracción a partir del año 1998, razón por la cual a pesar de que en promedio se observa un incremento durante este período, dicho aumento fue a tasas decrecientes. Durante el período de crisis (2002-2003), en el Chaco se aprecia una caída promedio anual del empleo formal del 16%, mientras que a nivel País la disminución fue de 6,4%. En el Centro del País la caída registrada fue de 6,8% en promedio y en la región NEA del 3%, menos significativa que la observada en el Chaco. Note que la contracción en el sector es sustancialmente mayor a la del empleo agregado.

En el período 2004-2010 se produce una recuperación muy significativa en el empleo registrado del sector. En el Chaco hubo un incremento promedio del 22%, superior a la observada a nivel País de 15,4%. En la región NEA el aumento fue de 7,4%, significativamente menor al Chaco, mientras que en el Centro fue de 15,48%. Note que la expansión del empleo del sector triplica el aumento total del empleo a nivel provincial.



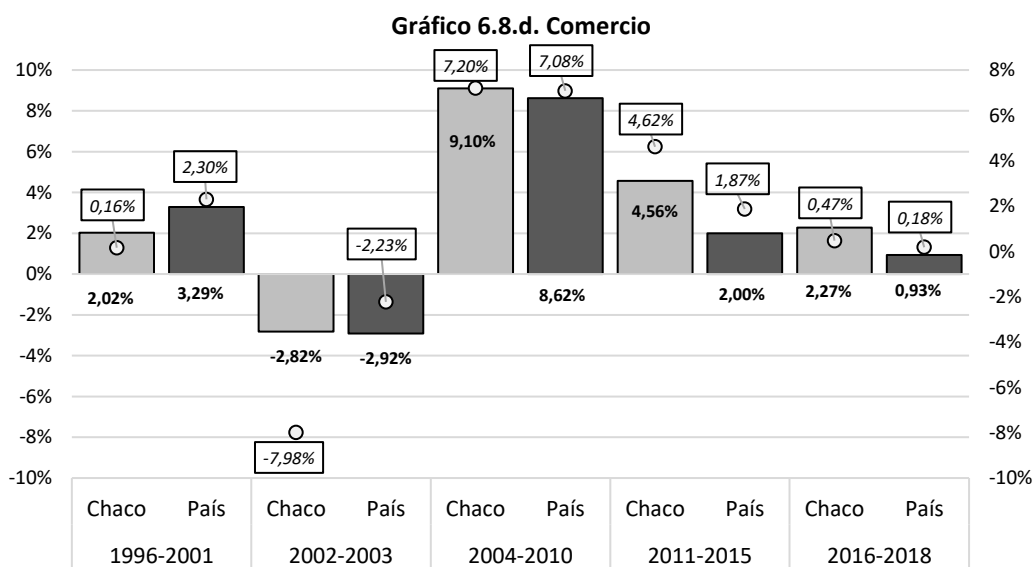
Fuente: Elaboración propia CONES en base a datos del OCEC. MT.

Desde 2011 a 2015, se observa un aumento del empleo del 5% en el sector a nivel provincial, levemente mayor al aumento total del período de régimen político fiscal favorable, con problemas de precios relativos y sustentabilidad. A nivel País el aumento fue menor, del 2,8%. En lo que respecta al Centro del País se observa un incremento promedio del 2,3% en tanto que en la región NEA el aumento fue de 3,6% en promedio.

Por último, en relación al período 2016-2018 puede apreciarse una caída promedio del empleo registrado muy significativa en el Chaco que fue de -7,04% mientras que a nivel País hubo un aumento promedio de 1,01%. La caída se acentúa en los últimos años y la contracción en la actividad ha sido muy severa. En la Región NEA se observa una reducción del empleo formal de 0,6% en promedio en tanto que en el Centro del País hubo un incremento promedio de 3%.

### 3.4. Comercio

Durante el período 1996-2001 se observa que en el Chaco hubo un aumento promedio anual del empleo registrado del 2,02% mientras que a nivel País el incremento promedio fue de 3,29%. En el Centro del País hubo un aumento del 3%, superior al observado en la Región NEA del 2,5%. Este crecimiento que se observa en este período fue a tasas decrecientes ya que a partir del año 1998 comienza a contraerse la actividad económica. Durante el período siguiente (2002-2003) se aprecia una caída promedio que en el caso del Chaco alcanza el 2,8% y a nivel País el 2,9%. En el Centro del País hubo una reducción del 3,1% y en la región NEA del 2,4%. Se observa menor dispersión entre áreas geográficas, y movimientos menos bruscos en general. Pero mientras a nivel país, los números son similares a las variaciones en el empleo total, en la provincia el Comercio presenta mejores desempeños relativos a las variaciones en el empleo total.



Fuente: Elaboración propia CONES en base a datos del OECE. MT.

Durante el período 2004-2010, puede apreciarse una fase de crecimiento del empleo registrado. En Chaco, se observa un aumento del empleo formal del 9,1% promedio anual y a nivel País del 8,6%. En la región NEA el incremento promedio el período fue del 9% y en el Centro del País fue del 8,4%. Nuevamente, se puede apreciar el mejor desempeño relativo por jurisdicción en relación al del

conjunto de sectores. El Chaco y el NEA presentan mejores desempeños que el agregado país y centro.

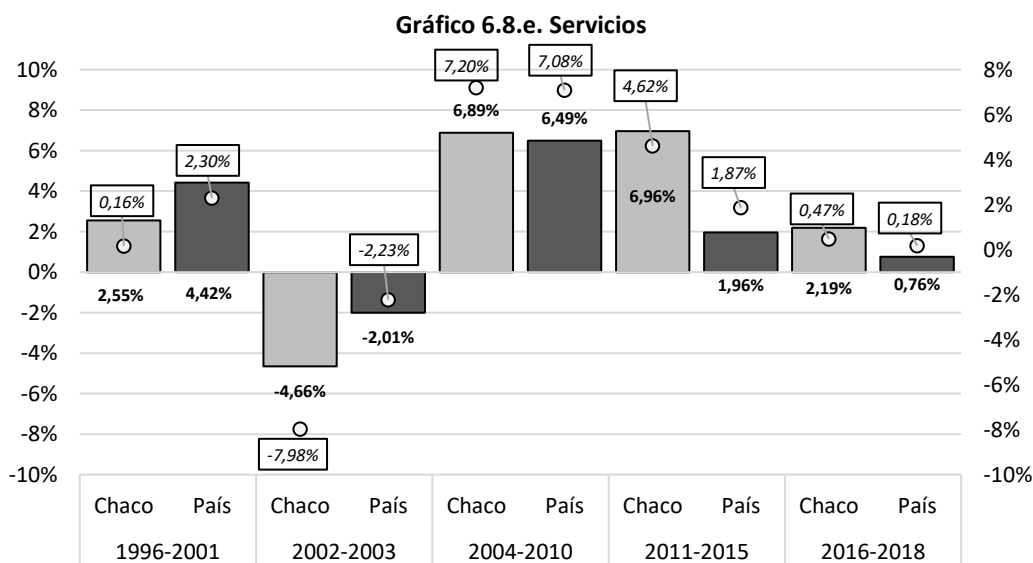
Durante el período siguiente (2011-2015), se observaron aumentos del empleo formal, pero significativamente menores a los del período anterior. Esto coincide con las dinámicas reales del sector descriptas en el capítulo anterior. En el caso del Chaco el incremento promedio del empleo registrado durante este período fue del 4,6% en tanto que a nivel País fue del 2%. En el Centro del País hubo un aumento promedio anual del 1,6% y en el NEA del 4,4%. Nuevamente, el Chaco y el NEA presentan mejores desempeños que el agregado país y centro, pero muy similares a la dinámica del empleo agregado en cada jurisdicción.

Finalmente, durante el período 2016-2018 se observa en el Chaco un aumento promedio anual del empleo registrado del 2,3%, superior al del nivel País, de 0,9%. A nivel regional, en el NEA se aprecia un incremento del 1,9% promedio anual y en el Centro del País del 0,8% en este sector. También destaca el mejor desempeño relativo del sector comercio en este subrégimen.

### 3.5. Servicios

Durante el período 1996-2001 de atraso cambiario, se observa un crecimiento del empleo formal. En el caso del Chaco el incremento promedio fue del 2,6% y a nivel País del 4,4%. En la región Centro se aprecia un aumento del 4,4% y en la región NEA del 3,6%. Como esperable con los precios relativos atrasados, el crecimiento promedio interanual del empleo es mayor en el sector que en el agregado, en todas las jurisdicciones.

En la crisis 2002-2003 puede apreciarse una caída del empleo en el sector. En el Chaco la caída del empleo formal fue de 4,7% anual promedio, mientras que a nivel País fue de 2,01%. La caída del sector fue menor que la caída en el empleo total a nivel provincial. La región Centro presenta una caída promedio del 2,3% en tanto que en la región NEA la caída fue de -0,6%.



Fuente: Elaboración propia CONES en base a datos del OECE. MT.



En el período de recuperación y expansión 2004-2010 se observa un aumento similar en todas las regiones. A nivel País fue del 6,5% promedio anual, y en el Chaco del 6,9%. En el Centro el aumento fue del 6,4% en promedio y en la región NEA del 6,4%. La expansión fue menor a la del empleo total.

En el período de 2011 a 2015 se observa un crecimiento heterogéneo en el sector servicios. En el Chaco se observa un incremento elevado con un promedio anual del 7%, en tanto que a nivel País el aumento fue del 2%, menor al período anterior. Se recuerda que el régimen político-fiscal y macro favorece los sectores no productores de bienes, fuera de la zona centro, y alineados políticamente. Como regiones, la zona Centro creció en promedio el 1,7%, mientras que el NEA un 5,6%. Puede apreciarse que en la provincia el crecimiento del sector fue superior al del total, y en país fueron similares.

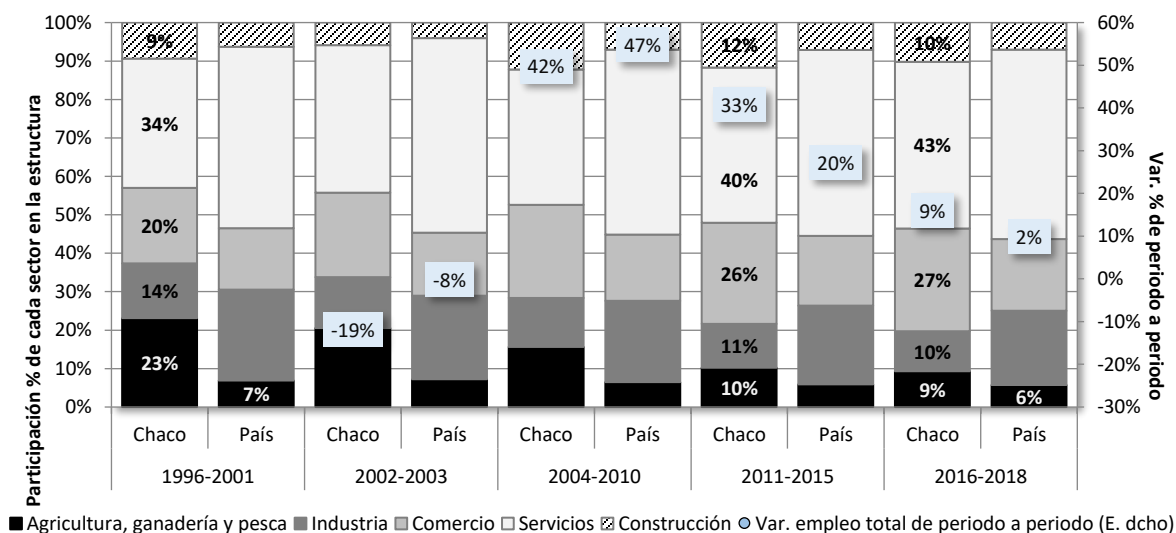
Por último, durante el período 2016-2018 en el Chaco puede apreciarse un aumento del empleo registrado del 2,19% en promedio mientras que a nivel País el incremento promedio fue del 0,76%. En relación al Centro del País se observa que en este período hubo un aumento promedio de la mano de obra laboral formal del 0,73% en tanto que en la región NEA fue del 1,40%.

### 3.6. Evolución de la estructura

La evolución de las tasas de crecimiento anuales por sector proporciona información relevante para entender desempeños relativos en distintos contextos, sectores que presentan dificultades estructurales en el empleo y sectores más favorecidos por el régimen.

En el gráfico 6.9 se puede apreciar la evolución de la estructura de empleo registrado. En la segunda mitad de la década de 1990, casi uno de cada cuatro empleados registrados pertenecía al agro. En el último período, menos de uno de cada diez. El sector experimentó profundos cambios desde los cambios tecnológicos y las pérdidas de rentabilidad de la década del noventa, hasta la irrupción de los modos extractivos y orientados a cadenas globales. Algo similar sucede con el sector industrial.

**Gráfico 6.9. Composición del empleo registrado privado por sector económico**  
Chaco y País. Período 1996-2018



El sector de construcción pasó del 9% al 12% en el régimen 2011 a 2015, pero cayó al 10% en el período posterior—de hecho, continuó en caída marcada durante todo el 2019. La apropiación de rentas e inversiones en el sector no lograron generar patrones sostenibles y con mayor “proporcionalidad” en el empleo registrado. El cambio de entorno revirtió el incipiente progreso.

Los sectores con mayores capacidades para generar empleo dadas las características estructurales del régimen periférico fueron el comercio y los servicios. De representar uno de cada dos empleos formales (50%), actualmente representan uno de cada siete (70%). Estos sectores también están más concentrados en zonas urbanas, más en las más concentradas y reforzadas por el régimen político fiscal. Como se analizó en el capítulo anterior, en general, están asociados a sectores de consumo, intermediación y distribución, y servicios de apoyo asociados a la demanda final.

#### **4. Comentarios y extensiones**

El capítulo muestra elementos que ilustran las dificultades regionales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin dudas, la formación de capital humano es uno de los pilares críticos. Si bien se ha mejorado sustancialmente, queda un largo camino por recorrer. Las brechas y los desempeños continúan siendo muy amplias. Estas brechas se trasladan a las capacidades regionales para generar empleos de calidad, como parte del proceso de acumulación de capital humano a través del conocimiento específico.

Se analizaron algunas dimensiones del desempeño en la ocupación. Los sistemas de segmentación permiten focalizar en algunos aspectos núcleo de los problemas regionales. El peso excesivo y la utilización del empleo público desde criterios alejados a la contribución al bienestar común y compartido por todos los chaqueños es marcada. También las tensiones que surgen de la imposición de regulaciones homogéneas a lo largo y ancho del territorio nacional, con el síntoma de la informalidad. Las segmentaciones son interdependientes. En el caso de los niveles educativos, las posibilidades de generación de ingresos, de conseguir un trabajo y de lograr conservar uno de calidad, refuerzan patrones sociales establecidos.

Las dinámicas de empleo formal también apoyan discusiones en los capítulos anteriores. Los sectores más favorecidos son muy vulnerables al régimen político fiscal y tienen baja capacidad para generar patrones de acumulación sustentables y entramados resilientes.

Los síntomas de dificultades en el mercado de trabajo se trasladan a otros indicadores que requieren un abordaje más profundo. Puede consultarse CONES (2020) para una exposición más detallada. Es importante destacar que las problemáticas se extienden en distintas formas de segmentación y bajo dinamismo socioeconómico regional.

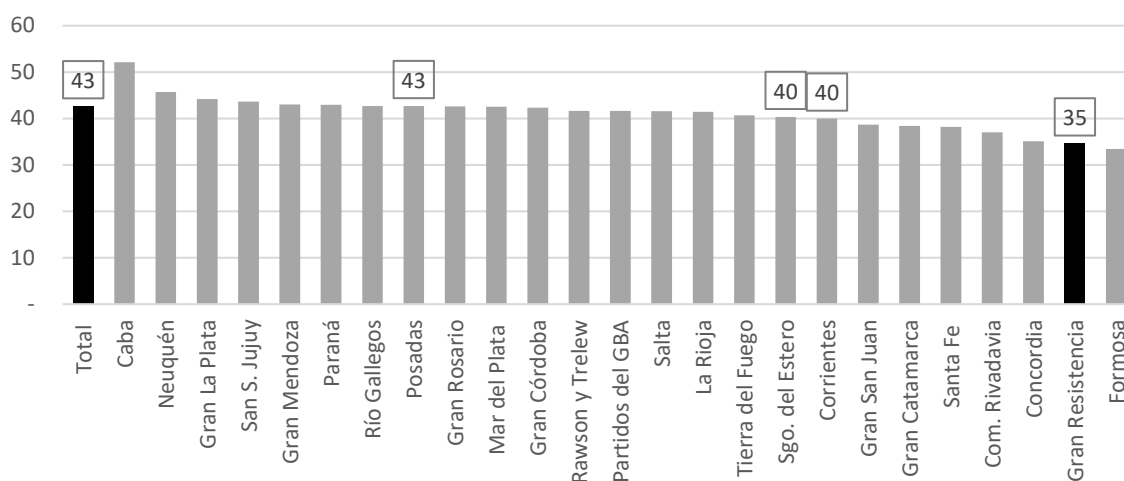
En el Gráfico 6.10 se presenta la tasa de ocupación por aglomerados para el año 2019. Destaca nuevamente el aglomerado de gran resistencia con el menor índice de empleo luego de la ciudad de Formosa, también en el nordeste argentino. La tasa de empleo que relaciona “la población ocupada y la población total (puede recalcularse según distintos límites de edad)”<sup>19</sup>. Esta medida es menos ruidosa que la tasa de desempleo según medida por el INDEC (y en general los institutos similares del mundo). Para esta última se utiliza el de los Desocupados, conformado por aquellas personas que sin tener trabajo se encuentren disponibles para trabajar y han buscado activamente una ocupación en un período de referencia hasta el momento de ser encuestados. Los que han

---

<sup>19</sup> Los conceptos y definiciones pueden consultarse en manuales específicos del INDEC. Por ejemplo en el manual de la EPH: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdepremsa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_3trim18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdepremsa/mercado_trabajo_eph_3trim18.pdf).

abandonado o suspendido la búsqueda, no son contabilizados dentro de la categoría. Note que esto incluye los ocupados en el sector público.

**Gráfico 6.10. Tasa de empleo por aglomerados en 2019**



Fuente. Elaboración propia en base a [Ministerio de Trabajo de la Nación](#) y EPH- INDEC.

Este mismo patrón de desempleo relativo se extiende a otras medidas de desempeño y funcionamiento del trabajo en la región. Siguen los problemas de género, de jóvenes (los Ni-Ni), de precariedad laboral, de ocupados demandantes (que buscan un mejor empleo), entre otros. Estos temas requieren un tratamiento profundo adicional. Para mayores detalles puede consultarse CONES (2020). Igualmente, existe una agenda importante de trabajo en cada una de estas áreas. Parte de estos requieren aproximaciones más técnicas, relacionadas, por ejemplo, con los determinantes específicos y los efectos de algunas problemáticas.

Actualmente, se desarrollan agendas en áreas específicas, pero queda todavía mucho trabajo y mejora en los datos. Una de ellas, a modo ilustrativo, se refiere a los determinantes y efectos de la informalidad. En particular, se pueden aislar cada uno de los determinantes. En el caso de los salarios mínimos, los resultados preliminares muestran que el piso tiene efectos heterogéneos entre aglomerados, que van en línea con los resultados generales de Jales (2015). La distribución de salarios tiene discontinuidades entorno al salario mínimo, parte de esto está asociado a exclusión de personas del mundo del trabajo (las empresas retraen decisiones de empleo formal), parte van al mercado informal, violando el piso establecido, y otra parte obtienen mayores salarios a expensas de las otras dos.

Entender los mecanismos específicos detrás de los desempeños observados es parte central de las posibilidades de diseñar políticas más adecuadas para atender a las problemáticas regionales.